

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

ET

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE DE 1789

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le lundi 19 juin 1899, à 8 h. 1/2

PAR

H. SIMONNET

Docteur en droit

Avocat à la Cour d'appel

Lauréat de la Faculté de droit de Paris

Président : M. CHÉNON, *professeur.*

Suffragants { MM. ESMEIN, *professeur.*
LEFEBVRE, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552004_0056

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

ET

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE DE 1789

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le lundi 19 juin 1899, à 8 h. 1/2

PAR

H. SIMONNET

Docteur en droit

Avocat à la Cour d'appel

Lauréat de la Faculté de droit de Paris

Président : M. CHÉNON, professeur.
Suffragants { MM. ESMEIN, professeur.
LEFEBVRE, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

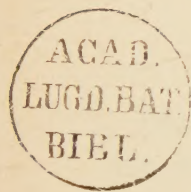
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899



LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

ET

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE DE 1789

INTRODUCTION

Le terme de « gouvernement parlementaire » désigne, dans la terminologie du droit constitutionnel contemporain, ce genre de gouvernement où l'exercice du pouvoir exécutif est contrôlé par les chambres législatives, par le parlement. Ce contrôle se pratique d'après les règles suivantes. En premier lieu, il s'exerce, non sur le chef du pouvoir exécutif, monarque héréditaire ou président élu, mais sur les ministres choisis par lui. En second lieu, il met en œuvre, la responsabilité politique de ces derniers. Cette responsabilité, dont la sanction

unique est la perte du pouvoir (1), consiste dans le devoir de démissionner pour les ministres à qui un vote précis des chambres a fait connaître, directement ou indirectement, qu'ils n'ont plus la confiance de la majorité. De ce que celle-ci leur est indispensable pour gouverner, il suit qu'il est dans la logique du gouvernement parlementaire que le chef du pouvoir exécutif choisisse le cabinet, c'est ainsi qu'on nomme la réunion des ministres, dans la majorité du Parlement (2). Enfin, comme il serait à craindre que celui-ci n'abusât de la puissance considérable qui lui est attribuée, le gouvernement parlementaire comporte un correctif, qui consiste dans le droit de dissolution de la chambre populaire accordé au chef du pouvoir exécutif en cas de dissentiment entre les deux pouvoirs : la chambre dissoute devant être immédiatement remplacée, c'est alors le peuple qui prononce par les nouvelles élections.

Cette variété de gouvernement, qui n'est point une création de la pure science politique, mais, en grande partie, le produit des événements, s'est révélée d'abord dans la constitution anglaise. Par une suite de circonstances et sous l'empire de causes qui ont été maintes fois étudiées, l'Angleterre s'est trouvée en possession, dès le xviii^e siècle de ce gouvernement tempéré. Il s'est

1. Elle n'exclut pas, du reste, théoriquement, la responsabilité pénale. En fait, elle en rend la mise en œuvre excessivement rare.

2. Sur ces divers points, cf. Esmein, *Cours de droit constitutionnel*, 2^e édition, 1899, p. 92 et ss.

fait depuis, en Europe, recevoir dans la plupart des pays libres. La France l'a pratiqué en 1815, et malgré son origine monarchique et sa correspondance plus étroite avec cette forme de gouvernement, c'est lui qu'organise la constitution républicaine de 1875, qui nous régit aujourd'hui.

Mais s'il a eu cette rapide fortune, s'il semble bien, en particulier, aux yeux de la science politique contemporaine réaliser une des formes les plus satisfaisantes, quoique certes non parfaite et d'une pratique délicate, de l'alliance de la liberté politique et du régime monarchique, comment se fait-il que la France ne l'ait adopté qu'en 1815 ? L'Assemblée constituante, qui eût pu l'organiser et ne l'a pas fait, a vécu pourtant sous l'empire de ses deux idées fondamentales : elle voulait la liberté politique, mais elle ne tenait pas moins à conserver la monarchie.

Et d'autre part, si la théorie d'ensemble du gouvernement parlementaire n'a jamais été offerte comme modèle à l'Assemblée, il n'est pour ainsi dire aucun des éléments de fait de ce système qui n'ait été discuté ou au moins exposé dans son sein. Sous quel angle et avec quelle ampleur ils ont été étudiés, quels obstacles en ont empêché la synthèse, quelles idées ont fait prévaloir une constitution différente, telles sont les questions auxquelles doit répondre cette étude.

Mais elle ne serait point complète, si l'on n'examinait d'abord les précédents, et si l'on ne se préoccu-

pait des diverses conceptions antérieurement répandues sur l'organisation d'un gouvernement libre et monarchique, et desquelles l'Assemblée constituante devait forcément dans une certaine mesure s'inspirer. Ces idées, elles pouvaient lui être fournies par les traditions constitutionnelles de la France, par les écrits politiques publiés au xviii^e siècle, enfin par les vœux contenus dans les cahiers des Etats généraux.

Mais, en ce qui concerne la première source, si le souvenir était resté d'une certaine liberté politique sous la monarchie carolingienne (1), ce qui était bien lointain et correspondait à un état social bien différent, si, aux différentes époques de notre histoire, les Etats généraux s'étaient efforcés, à plusieurs reprises, de limiter le despotisme grandissant du pouvoir royal et même d'assurer dans une certaine mesure, par la convocation périodique des représentants des trois ordres la participation du pays à la conduite des affaires publiques, d'une part, en théorie, ils n'étaient pas arrivés à cette notion de la séparation des pouvoirs (2), supposée par la théorie du gouvernement parlementaire, qui, en conservant les avantages, en évite les inconvénients parce qu'elle en atténue la rigidité ; d'autre part, comme les réformes demandées n'avaient pas abouti, l'histoire

1. On y trouve des allusions dans les cahiers.

2. V. sur ces points : Duguit, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, dans la *Revue d'Economie politique*, 1893, p. 102 et 103.

politique française n'offrait aux constituants aucun exemple pratique de nature à les instruire des conditions de fonctionnement d'un gouvernement à la fois libre et monarchique.

Dans les écrits politiques du xviii^e siècle, au contraire, ces questions avaient été tranchées, et avaient ainsi reçu une large publicité. A un point de vue plus pratique, comme il convenait aux circonstances, les Français de 1789 dans les instructions qu'ils donnaient à leurs députés aux Etats généraux avaient aussi proposé ou imposé leurs solutions particulières. Il est nécessaire de les exposer avant d'en suivre la fortune dans l'Assemblée.

Je consacrerai donc une première partie aux écrits politiques du xviii^e siècle, une seconde aux cahiers des Etats Généraux, une troisième enfin aux doctrines parlementaires à l'Assemblée constituante.

PREMIÈRE PARTIE

Le Gouvernement parlementaire et les Écrivains politiques du XVIII^e siècle.

Sur la question spéciale qui forme l'objet de cette étude, deux groupes d'écrivains sont à consulter, d'une part ceux qui, exposant la constitution anglaise, alors en possession du gouvernement parlementaire, auraient pu, s'ils l'avaient reproduite exactement, orienter vers ce régime, l'opinion publique française, d'autre part les écrivains qui, constructeurs de théories plus qu'historiens, ont naturellement, d'après cette disposition d'esprit, défendu et popularisé des système moins complexes et d'apparence plus logique. Au premier groupe appartiennent Montesquieu et Delolme. Dans le second, je rangerai Rousseau, Mably, et pour sa brochure : *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Sieyès.

I

Montesquieu est le premier dont il y ait lieu de s'occuper, comme ayant exposé en France cette théorie de la séparation des pouvoirs, qui est doctrinalement supposée par le gouvernement parlementaire. Il est un de ceux aussi dont les idées ont eu le plus d'influence à l'Assemblée constituante (1) sur les meilleurs esprits (2), je veux dire les plus sages, les plus modérés, ces membres du parti constitutionnel, qui ne se payaient pas de formules, et qui, également éloignés des exagérations aristocrates ou jacobines, rêvaient de concilier la liberté politique, qu'ils avaient été des premiers à réclamer et la nécessaire autorité du pouvoir exécutif, conservé dans ce but sous sa forme traditionnelle : de certaines des erreurs qui contribuèrent à les empêcher d'atteindre leur but, il se pourrait qu'on pût accuser leur fidélité trop grande aux doctrines de Montesquieu.

La séparation des pouvoirs est donnée par Montes-

1. V. Duguit, *op. cit.*, p. 106 et 107.

2. V. la brochure : *Sur l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, qu'on attribue à Grouvelle, et où le dessein annoncé par l'auteur montre du moins quelle vogue avaient les idées de Montesquieu quelques mois avant la réunion de l'Assemblée. Grouvelle se propose en effet de discuter et de critiquer certaines de ces idées, convaincu que c'est cette grande autorité qu'on ne manquera pas d'opposer aux philosophes et que son nom retentira de toutes parts.

quieu comme une condition nécessaire de la liberté. Sa théorie apparaissait déjà en germe dans les *Considérations sur la grandeur et la décadence des Romains*, où il écrivait : « Les lois de Rome avaient sagement divisé la puissance publique en un grand nombre de magistratures qui se soutenaient, s'arrêtaient et se tempéraient l'une l'autre » (1). Il l'expose nettement dans l'*Esprit des Lois*, où il distingue en des termes du reste un peu différents (2), trois pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Et il explique pourquoi ces trois pouvoirs doivent être confiés à des titulaires différents. Il justifie notamment ainsi la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, qui nous intéresse surtout. « Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement (3). »

Mais cette séparation des pouvoirs, Montesquieu la veut-il stricte et absolue ? Ou a-t-il la notion des prises réciproques que, dans le gouvernement parlementaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se donnent l'un sur l'autre, pour assurer leur accord et leur col-

1. V. Janet, *Histoire de la science politique*, t. II, p. 327.

2. L. XI, ch. IV.

3. L. XI, ch. VI.

laboration ? C'est ce qu'il est surtout important de déterminer.

Et tout d'abord Montesquieu admet un droit de surveillance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Mais il ne pense pas que ce soit jamais le chef du pouvoir exécutif lui-même que ce droit puisse amener à juger : c'est à ses ministres qu'on demandera compte (1). Responsabilité des ministres, irresponsabilité du chef du pouvoir exécutif : la théorie s'oriente vers le gouvernement parlementaire.

Mais elle n'y aboutit pas. Sans doute, à deux reprises encore Montesquieu revient à des idées qui ont un lien

1. *Esprit des Loix*, XI, 6 : « Mais si, dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a le droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées ; et c'est l'avantage qu'a ce gouvernement sur celui de Crète et de Lacédémone, où les Cosmes et les Ephores ne rendaient point compte de leur administration. Mais, quel que soit cet examen, le corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne, et par conséquent la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, parce qu'étant nécessaire à l'Etat pour que le corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment où il serait accusé ou jugé, il n'y aurait plus de liberté. Dans ce cas, l'Etat ne serait point une monarchie, mais une république non libre. Mais comme celui qui exécute ne peut exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci peuvent être recherchés et punis. Et c'est l'avantage de ce gouvernement sur celui de Gnide, où la loi ne permettant pas d'appeler en jugement les Aymones, même après leur administration, le peuple ne pouvait jamais se faire rendre raison des injustices qu'on lui avait faites ».

étroit avec celles qu'il a déjà exposées. Il sépare les ministres du prince, en protestant contre le caractère sacré, qu'on a parfois prétendu leur être conféré par le choix dont ils sont l'objet (1). Ailleurs il signale le degré plus élevé de probité et de bonne foi que seraient forcés de porter dans les négociations, les ministres d'une nation qui les oblige à justifier souvent leur conduite

1. *Esprit des lois*, XII, 8 : « C'est encore un violent abus de donner le nom de crime de lèse-majesté à une action qui ne l'est pas. Une loi des empereurs poursuivait comme sacrilèges ceux qui mettaient en question le jugement du prince et doutaient du mérite de ceux qu'il avait choisis pour quelque emploi. Ce furent bien le cabinet et les favoris qui établirent ce crime. Une autre loi avait déclaré que ceux qui attentent contre les ministres et les officiers du prince sont criminels de lèse-majesté, comme s'ils attentaient contre le prince même. Nous devons cette loi à deux princes qui furent menés par leurs ministres comme les troupeaux sont conduits par les pasteurs ; deux princes esclaves dans le palais, enfants dans le conseil, étrangers aux armées ; qui ne conservèrent l'empire, que parce qu'ils le donnèrent tous les jours. Quelques-uns de ces favoris conspirèrent contre leurs empereurs. Ils firent plus : ils conspirèrent contre l'empire ; ils y appelèrent les barbares ; et quand on voulut les arrêter, l'Etat était si faible qu'il fallût violer leur loi et s'exposer au crime de lèse-majesté pour les punir. — C'est pourtant sur cette loi que se fondait le rapporteur de M. de Cinq-Mars, lorsque voulant prouver qu'il était coupable du crime de lèse-majesté pour avoir voulu chasser le cardinal de Richelieu des affaires, il dit : « Le crime, qui touche la personne des ministres des princes est réputé, par les constitutions des empereurs, de pareil poids que celui qui touche leur personne. Un ministre sert bien son prince et son Etat ; on l'ôte à tous les deux : c'est comme si l'on privait le premier d'un bras, et le second d'une partie de sa puissance ». Quand la servitude elle-même viendrait sur la terre, elle ne parlerait pas autrement ».

devant un conseil populaire (1). Mais sur la question capitale de la sanction de cette responsabilité, il en reste à sa première conception. Ils peuvent être recherchés et punis, disait-il des ministres, dans le chapitre VI du livre XI (2), ne paraissant pas penser qu'il pût y avoir une autre responsabilité qu'une responsabilité pénale : il n'a pas poussé plus loin cette question. Et pourtant il eût pu être conduit à un examen plus attentif par sa réflexion sur le tribunal par lequel il convient de faire juger les ministres, si du moins on estime que, ne s'agissant d'eux que dans la deuxième partie de ce passage, Montesquieu leur applique aussi ce qu'il dit des nobles. Cette réflexion, c'est qu'un des avantages d'en appeler comme tribunal à la Chambre haute, à la partie du corps législatif composée de nobles, est la faculté qu'aura celle-ci, usant de son autorité suprême, de modérer la loi en faveur de la loi même, en prononçant moins rigoureusement qu'elle dans les cas où celle-ci qui est en même temps clairvoyante et aveugle, serait trop rigoureuse, tandis que les juges de la nation

1. *Esprit des lois*, XIX, 27 : « S'il arrivait que cette nation devînt en quelques occasions le centre des négociations de l'Europe, elle y porterait un peu plus de probité et de bonne foi que les autres ; parce que ses ministres étant souvent obligés de justifier leur conduite devant un conseil populaire, leurs négociations ne pourraient être secrètes et ils seraient forcés d'être à cet égard un peu plus honnêtes gens. De plus, comme ils seraient en quelque sorte garants des événements qu'une conduite détournée pourrait faire naître, le plus sûr pour eux serait de prendre le plus droit chemin. »

2. V. plus haut, p. 10, note 1.

ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur. Cette réflexion eut pu acheminer Montesquieu vers cette conception de la responsabilité politique, adoucissant la sanction qui n'est, au lieu d'une accusation, que la perte du pouvoir, dans les cas notamment où l'acte d'un ministre se trouve aux frontières indécises de la maladresse, de la négligence et de l'acte coupable.

Mais n'attachant déjà que peu d'importance à la responsabilité pénale des ministres, puisque pour lui il semble que ce ne soit point là ce qui caractérise les monarchies modérées, et qu'il nomme ainsi soit celles qui ont un *dépôt des lois* (sans doute des Parlements avec droit d'enregistrement et de remontrance) (1), soit celles où le prince qui a les deux pouvoirs législatif et exécutif, laisse à ses sujets l'exercice du pouvoir judiciaire (2), il n'est que naturel qu'il ne songe pas à donner aux ministres dans le gouvernement et dans les relations entre les deux pouvoirs la place importante que suppose leur responsabilité politique. Dans les *Lettres Persanes*, il louait encore le système des conseils

1. *Esprit des lois*, l. II, ch. 4. Montesquieu n'y parle pas expressément de monarchie modérée ; mais on sait que pour lui la monarchie s'oppose au despotisme : l'opposition se retrouve du reste dans le dernier paragraphe de ce chapitre.

2. *Esprit des lois*, l. XI, ch. 6.

qu'on avait essayé en 1715 (1) ; dans l'*Esprit des lois* (2), il écrivait à propos du dépôt des lois, qu'il ne voulait pas confier au conseil du monarque : « Le conseil du monarque change sans cesse ; il n'est point permanent ; il ne saurait être nombreux ; *il n'a point à un assez haut degré la confiance du peuple* (3) : *il n'est donc pas en état de l'éclairer dans les circonstances difficiles, ni de le ramener à l'obéissance* ». Et on ne voit pas qu'il songe à lui donner plus d'importance. En dehors des quelques lignes qu'il consacre à la responsabilité pénale, et dont j'ai relevé les plus intéressantes, ce qu'il dit des ministres ne touche que d'une façon assez indirecte à leur activité politique (4), sauf dans un important passage qu'il nous reste à signaler. Ce sont les paragraphes du livre XIX, chapitre XXVII, où il étudie la vie politique anglaise, les partis qui s'y forment, et l'obligation où est le roi d'y choisir ses ministres dans

1. Lettre 138. « On ne s'était pas bien trouvé de l'autorité sans bornes des ministres précédents ; on la voulut partager. On créa, pour cet effet, six ou sept conseils, et ce ministère est peut-être celui de tous qui a gouverné la France avec plus de sens ; la durée en fut courte, aussi bien que celle du bien qu'elle produisit. »

2 *Esprit des lois*. II, 4.

3. Montesquieu aurait même écrit d'abord : « il n'a point la confiance du peuple », et la censure lui aurait fait ajouter « à un assez haut degré ». Cf. Vian, *Histoire de Montesquieu*, p. 261.

4. Par exemple, VI, 6, il ne veut pas que les ministres jugent les affaires contentieuses ; VIII, 7, et XII, 23, il leur recommande d'agir assez habilement pour que le peuple croit à la douceur du gouvernement. Cf. encore. II, 3 ; III, 10 ; X, 2 ; XI, 6 ; XII, 8 ; XIII, 15 ; XIII, 20 ; XIX, 27.

le parti dominant (1). On s'attendrait à trouver, en même temps que l'exposition des faits, l'explication de la procédure suivant laquelle ces déplacements d'autorité s'opéraient, l'indication du moyen par lequel, sans brutalité et sans violence, l'opinion publique pouvait diriger la

1. *Esprit des lois*. XIX, 27. « Comme il y aurait dans cet État deux pouvoirs visibles : la puissance législative et l'exécutrice, et que tout citoyen y aurait sa volonté propre et ferait valoir à son gré son indépendance, la plupart des gens auraient plus d'affection pour une de ces puissances que pour l'autre, le grand nombre n'ayant pas ordinairement assez d'équité ni de sens pour les affectionner toutes les deux. — Et, comme la puissance exécutrice, disposant de tous les emplois, pourrait donner de grandes espérances et jamais de craintes, tous ceux qui obtiendraient d'elle seraient portés à se tourner de son côté, et elle pourrait être attaquée par tous ceux qui n'en espéreraient rien. — Toutes les passions y étant libres, la haine, l'envie, la jalousie, l'ardeur de s'enrichir et de se distinguer paraîtraient dans toute leur étendue ; et si cela était autrement, l'État serait comme un homme abattu par la maladie, qui n'a point de passions parce qu'il n'a point de forces. — La haine qui serait entre les deux partis durerait parce qu'elle serait toujours impuissante. — Ces partis étant composés d'hommes libres, si l'un prenait trop le dessus, l'effet de la liberté ferait que celui-ci serait abaissé, tandis que les citoyens comme les mains qui secourent le corps, viendraient relever l'autre. Comme chaque particulier, toujours indépendant, suivrait beaucoup ses caprices et ses fantaisies, on changerait souvent de parti ; on en abandonnerait un où l'on laisserait tous ses amis pour se lier à un autre dans lequel on trouverait tous ses ennemis ; et souvent, dans cette nation, on pourrait oublier les lois de l'amitié et celles de la haine. — Le monarque serait dans le cas des particuliers ; et contre les maximes ordinaires de la prudence, il serait souvent obligé de donner sa confiance à ceux qui l'auraient le plus choqué, et de disgracier ceux qui l'auraient le mieux servi, faisant par nécessité ce que les autres princes font par choix ».

volonté royale. On les chercherait en vain dans Montesquieu. Cependant, au moment où il écrivait, l'Angleterre était, depuis plus d'un demi-siècle, en possession du gouvernement de cabinet, où c'est précisément le cabinet ministériel qui réunit les pouvoirs, pour les faire collaborer, pour établir entre eux une constante harmonie.

En oubliant ce trait essentiel, qui, à la vérité, n'était pas et n'a jamais été écrit dans les lois anglaises, mais qui néanmoins assurait le fonctionnement de la constitution, Montesquieu isolait le monarque des représentants, et les condamnait à se heurter sans cesse sans avoir les moyens de se concerter. Et c'était indiquer au danger de ce système qu'il prévoyait déjà lui-même une solution un peu trop facile et gratuite que de dire, comme il le faisait, parlant du corps des nobles, du corps des représentants et du pouvoir exécutif : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert » (1). Quoi qu'il en soit, ce qui ressortait de son système sur ce point, c'était une assez stricte séparation des pouvoirs (2).

Elle était moins rigoureuse, lorsqu'il s'agissait,

1. *Esprit des Lois*, l. XI. ch. VI.

2. Sur toute la question ministérielle dans Montesquieu, Cf. Schwarz: *Montesquieu, und die Verant-Wortlichkeit der Râthe des Monarchen, in England, Aragonien, Ungarn, Sielenbürgen und Schweden*. Leipzig, 1892.

inversement, des prises à donner au pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Montesquieu exposait, ayant toujours en vue la monarchie anglaise, comment le corps législatif ne doit point s'assembler lui-même, ni se proroger lui-même ; « car s'il s'avait ce droit, il pourrait arriver qu'il ne se prorogerait jamais, ce qui serait dangereux dans le cas où il voudrait attenter à la puissance exécutrice. Et d'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du corps législatif : il faut donc que ce soit la puissance exécutrice qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées, par rapport aux circonstances qu'elle connaît (1) ». Du reste, pour que le pouvoir exécutif n'abuse pas de ces droits pour annihiler le pouvoir législatif, ce dernier n'a qu'à prendre la précaution de statuer d'année en année seulement, sur la levée des deniers publics d'abord, et de même sur les forces de terre et de mer qu'il doit confier au pouvoir exécutif

II

De Lolme qui a le plus contribué, avec Montesquieu, à faire connaître à la France de la fin du XVIII^e siècle, la constitution anglaise (2) indique bien, lui aussi, com-

1. *Esprit des Lois*, l. XI, ch. VI.

2. *Constitution de l'Angleterre*. 1771. — Je me suis servi de l'édition de 1783, Londres, 2 vol.

ment les pouvoirs s'y balancent. Même il marque plus nettement comment le pouvoir législatif, malgré la puissance du roi, qui l'appelle et le fait disparaître à son gré, tient néanmoins la prépondérance de son droit de voter les impôts ; car « on peut dire que celui qui dépend par rapport à un article si important est, quel que soit d'ailleurs son pouvoir nominal, dans une entière dépendance (1) ». Mais lui non plus n'indique pas quel corps, tenant son origine à la fois de l'un et de l'autre, est destiné à maintenir l'harmonie entre les deux pouvoirs. Il voit pourtant la possibilité pour les députés anglais d'arriver au ministère, et il montre l'accès à celui-ci, comme la seule porte ouverte à l'ambition de celui qui par ses talents et ses services, posséderait à un haut degré l'amour du peuple et jouirait d'un grand crédit dans la chambre des communes (2). Mais il n'indique ce fait que pour prouver que le gouvernement anglais ne peut être mis en péril par la popularité d'un homme, et il signale même comme une récompense encore su-

1. *Op. cit.*, tome I, p. 65.

2. *Op. cit.*, t. I, p. 184. « Le seul homme qui pourrait paraître à ceux qui ne connaissent pas la constitution de l'Angleterre, capable de mettre le gouvernement en péril, serait celui qui, par la grandeur de ses talents et de ses services, posséderait à un haut degré l'amour du peuple, et jouirait d'un grand crédit dans la chambre des communes. — Mais, quelque grand que soit cet enthousiasme du public, des applaudissements stériles sont tout le fruit que celui qu'il favorise peut en attendre. . La seule place que la constitution ouvre à son ambition plus ou moins grande, est une place dans le ministère, sous le bon plaisir du roi..... etc. »

périeure au ministère le siège à la chambre des seigneurs que celui-ci peut obtenir. Il ne se rend pas compte, puisqu'il la subordonne « au bon plaisir » du roi, que cette ascension au ministère des chefs de la majorité est absolument normale, et constitue la vie même du gouvernement anglais. Et que les changements de majorité dans la chambre doivent amener la chute des ministres en place, il paraît bien ne pas le voir davantage (1).

Car s'il signale (2) le fait que la chambre blâme parfois les ministres, et, à la vérité, c'est pour faire constater le souci qu'ont le roi et la chambre de vivre en bonne intelligence et qu'il a amené celle-ci à prendre ce détour au lieu de blâmer directement le roi, il n'en indique pas la sanction ; et il ne semble même pas songer que la perte du pouvoir pour les ministres puisse jamais venir de là, si du moins ce n'est pas tirer une conclusion trop nette et trop étendue d'un passage, qui ne vise d'ailleurs pas directement la question, et où il ne signale comme cause de la chute des ministres que les intrigues de cour et les caprices (sans doute du roi) (3).

1. Il faut du reste ajouter qu'on ne l'admettait pas encore en droit en Angleterre. Cf. Esmein, *Cours de droit constitutionnel*, 2^e édition, 1899, p. 104.

2. *Op. cit.*, t. II, p., 247.

3. *Op. cit.*, t. II, p. 24. « Le ministre même, en conséquence de cette inaliénabilité du pouvoir exécutif n'est pas moins intéressé que ses concitoyens, à maintenir les lois sur lesquelles la liberté publique est fondée. Il a beau s'occuper de la jouissance de son autorité et des moyens de la retenir ; il n'ignore pas qu'une intrigue de cour, un caprice, peuvent, à chaque instant, déranger ses plans et le confondre avec la multitude ; et que le ressentiment d'un suc-

Quoi qu'il en soit de ces remarques, et même si De Lolme a connu le fonctionnement et le rôle du ministère anglais, du moins n'en a-t-il pas donné au public français une exposition, qui lui permit de saisir dans ses éléments essentiels le jeu du gouvernement parlementaire.

III

Rousseau est, sans doute, de tous les écrivains du xviii^e siècle, celui qui a exercé la plus grande influence sur la Révolution. Mais le sens dans lequel son influence devait s'exercer au point de vue qui nous occupe, peut être indiqué en deux mots. Il suffit de relever les deux points suivants. D'abord le gouvernement parlementaire suppose que les deux pouvoirs se contrebalancent ; Rousseau estime que le pouvoir législatif est la volonté et le pouvoir exécutif la force (1), l'un ne peut donc qu'exécuter les ordres de l'autre. Et ensuite le gouvernement parlementaire organise ce système de contre-poids pour prévenir ou diminuer les chances d'excès ou d'erreur ; ce ne peut être qu'une aberration pour Rousseau,

cesseur longtemps écarté pourrait l'envoyer languir dans le même cachot, que ses passions momentanées le tenteraient de préparer aux autres.

1. Cf. Saint-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs*. Paris, 1881. p. 115, 125.

2. Sel. I. III, ch. 1^{er}, p. 75.

qui croit à l'infailibilité du peuple souverain. Ces simples et brèves remarques suffisent à faire comprendre une des raisons pour lesquelles une partie de l'Assemblée constituante, pensant que l'Assemblée nationale se confond toujours avec le peuple, s'opposera si nettement à toutes les théories et à tous les systèmes qui n'admettront pas que tout doive dépendre d'elle et que sa volonté doive toujours et immédiatement prévaloir.

IV

De Mably, de ce fécond écrivain (1) qui tient le milieu comme novateur entre Montesquieu et Rousseau, l'influence aussi a été considérable et nous verrons comment l'Assemblée constituante paraît s'être pénétrée de la phrase qu'il écrivait dans son ouvrage sur le gouvernement de Pologne : « Tout législateur doit partir de ce principe que la puissance exécutoire a été et sera éternellement l'ennemie de la puissance législative » (2).

Cette phrase, du reste, résume assez bien ses conceptions sur les problèmes qui nous occupent et l'idée de cette opposition commande les solutions qu'il en pro-

1. 45 vol. in-8° dans l'édition de Desbrière, an III de la République, à laquelle se rapporteront nos citations.

2. Tome VIII des œuvres, *Du gouvernement de la Pologne*, ch. IV, p. 60. Cf. De Loménie : *Les Mirabeau*, t. IV, p. 424.

pose. Et tout d'abord il se défie du plus haut magistrat du pouvoir exécutif. Que les Polonais aient un roi héréditaire : mais que ce roi, borné à représenter la majesté de l'État, reçoive des hommages respectueux, et n'ait qu'une ombre d'autorité, qu'il ne fasse que remplir une place à laquelle tout le monde aspire. Surtout pas de roi riche. Qu'il n'ait pas l'administration des finances. Qu'il ne nomme que sur présentation de trois noms (1). Car, comme il faut aussi déclarer sa personne inviolable et sacrée, n'étant pas responsable, on ne doit rien lui donner à faire (2). Et quant aux lois de la Suède, où « en dernière analyse, le nom du roi fait tout, la personne du roi ou sa volonté particulière ne fait rien », où « il n'est rien qu'un homme privé quand il n'est pas l'organe du Sénat dont la conduite est soumise à l'examen et au jugement de la diète » (3), c'est probablement pour partie à ces dispositions, qu'elles doivent d'être citées par Mably comme « le chef-d'œuvre de la législation moderne (4) ».

Mais ceci ne suffirait point à caractériser les théories de Mably ; car en somme, le roi qu'il dépeint, n'est autre chose, sauf quelque exagération, que le parfait roi constitutionnel. Mais sur les autres points, il se sépare de la théorie courante.

1. *op. cit.* ch. V.

2. Tome VIII des œuvres, *Du gouvernement de la Pologne*, ch., VIII, p. 408.

3. Tome XII des œuvres, *De l'étude de l'histoire*, p. 249.

4. *Op. cit.* p., 257.

C'est ainsi que la responsabilité ministérielle lui paraît, surtout sous le régime monarchique, une précaution insuffisante : « j'ai bien peur que l'impunité dont vos compatriotes ont fait une prérogative royale ne devienne une prérogative ministérielle ; il est trop aisé d'éviter le châtiment quand on sert un maître qui ne peut être puni (1) ». Et ailleurs : « Quand le prince ne connaît point de juge, combien ne lui reste-t-il pas de moyens pour sauver ses complices et les instruments de son ambition ? Les ministres serviront toutes ses passions, parce qu'ils en attendent leur fortune (2) ».

Il faut donc, sans d'ailleurs négliger cette première garantie, lui en adjoindre une autre : elle consistera à faire nommer les ministres par le pouvoir législatif. Tel est le conseil que Mably donne aux Polonais (3), en s'efforçant de prouver que l'Angleterre se trouve mal de suivre des principes contraires. Sans doute, il estime d'abord que personne ne peut être plus capable de faire ce choix que les députés, si intéressés à ce que leurs lois soient conservées avec la plus grande fidélité, qu'ensuite c'est le moyen le plus favorable pour établir entre la puissance législative et la puissance exécutrice, naturellement jalouses l'une de l'autre dans

1. Tome IX des œuvres, *Législation ou principes des lois*, p. 306.

2. Tome XII des œuvres, *De l'étude de l'histoire*, p. 232.

3. Tome VIII des œuvres, *Du gouvernement de la Pologne*, ch. VIII, p. 112.

tout gouvernement libre..... cet accord et cette harmonie qui font le bien de l'État : il est vraisemblable en effet que cette justification lui semblait valoir aussi pour le choix des ministres par l'assemblée sous le régime monarchique, bien qu'il la donnât à propos du gouvernement républicain de Pensylvanie et de son conseil exécutif dont il aurait voulu voir attribuer la nomination à l'assemblée générale (1).

Mais ces ministres pris dans le Parlement, leurs nouvelles fonctions les en doivent isoler : « C'est un principe incontestable, écrit Mably (2), que les magistrats chargés de la puissance exécutrice ne doivent avoir aucune part à la puissance législative ; en effet, qui ne voit pas que le droit qu'ont les ministres d'Angleterre de contribuer à la législation, les met à leur aise pour frauder la loi et augmenter instinctivement la part qu'ils ont à la puissance législative » ?

Si Mably paraît rêver ainsi une constitution où il

1. Tome VIII des œuvres, *Observations sur le gouvernement et les lois des Etats-Unis d'Amérique*, p. 875. Il dit encore (t. XII, *De l'étude de l'histoire*, p. 59) : « Avec quelque empire que les magistrats commandent aux citoyens, jamais leur autorité ne sera dangereuse, s'ils doivent rendre compte de leur administration, s'ils sont choisis par le peuple... ».

2. T. XI des œuvres, *Droits et devoirs du citoyen*, p. 474. C'est un ouvrage posthume, qui, même s'il a été connu avant l'édition de l'an III, n'a sans doute pu être très répandu. Je le cite pour donner le tableau complet des idées de Mably sur le sujet de ces recherches. Du reste la pensée contenue dans ce passage pouvait facilement être dégagée par les contemporains de la doctrine en faveur de la stricte séparation des pouvoirs.

n'y a pas de terrain de rapprochement et d'entente entre les deux pouvoirs strictement séparés, c'est qu'à vrai dire il ne conçoit pas qu'il puisse y avoir conflit entre eux. Sans doute, dans ses *Doutes proposés aux économistes sur l'ordre naturel des sociétés politiques*, il défend contre eux le système des contre-forces en politique, et cite l'exemple de l'Angleterre (1) ; mais on voit dans le même ouvrage que ce n'est pas son idéal, et comment il entend la séparation des pouvoirs. Il prend le terme de pouvoir exécutif à la lettre et il conclut de cette terminologie que ce pouvoir ne peut avoir aucune autre fonction que celle « d'exécuter ce qui lui est prescrit par la loi » qui doit être l'œuvre d'un pouvoir séparé. Pour qu'elles soient parfaitement d'accord, la puissance exécutrice doit observer et faire observer exactement les lois de l'autre. Il ne se doute pas que la réunion des pouvoirs puisse s'en suivre dans les mains de la première ; il ne craint que les empiétements du pouvoir exécutif, car l'histoire prouve « que la puissance exécutrice fait des efforts constants et continuels pour secouer le joug de la puissance législative et pour s'emparer de ses droits » (2). Mais on l'évitera en affaiblissant le pouvoir exécutif par sa division en différents départements, ce qui assure sa res-

1. V. de violentes critiques de la même institution, *De l'étude de l'histoire* (t. XII des œuvres) p. 232 et s.

2. Voyez sur ces divers points : Guerrier, *L'abbé de Mably, moraliste et politique*, pp. 155-160.

ponsabilité devant le corps législatif qui représente la nation. Et en effet, dernier trait caractéristique, il ne semble pas pouvoir admettre que la majorité des députés ne soit pas toujours en communauté d'idées avec la nation. Et peut-être peut-on interpréter en ce sens le passage suivant : « je conviens qu'il n'y aurait d'autorité souveraine que dans l'assemblée de la nation ; mais, au lieu d'un mal, c'est un bien, car comment voudriez-vous établir l'ordre dans un État, s'il y avait une autre puissance souveraine que la puissance législative » ? Si l'interprétation est exacte, Mably ne songe donc pas, en cas de dissentiment entre les deux pouvoirs, à donner au pouvoir exécutif le droit d'en appeler au peuple par la dissolution du pouvoir législatif. De l'ensemble de son œuvre au cours de laquelle ses conceptions politiques ne paraissent pas avoir varié (1), l'enseignement le plus net qui ressort est la nécessité pour le pouvoir législatif, tout en laissant au roi et à ses ministres le gouvernement et l'administration, de se défier continuellement de leur ambition : la leçon ne sera pas perdue pour l'Assemblée constituante.

1. Son premier ouvrage, *Parallèle entre les Romains et les Français*, 1740, s'inspirait cependant de la tradition monarchique ; mais il semble y avoir dans les autres unité d'inspiration et d'inspiration opposée. — Cf. Alix, *La philosophie politique et sociale de Mably* dans la *Revue des études historiques*, 1^{er} février 1899, p. 3.

V

Enfin Sieyès, que nous retrouverons dans les discussions de l'Assemblée, mais dont la brochure : *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* mérite une mention ici, vulgarise ces doctrines. De Montesquieu, lui aussi n'a retenu qu'une seule idée, le principe de la séparation des pouvoirs qu'il applique avec une extrême rigueur. Et il entend d'une façon spéciale ce gouvernement représentatif que dans le chapitre V de sa brochure, il présente comme la forme perfectionnée d'organisation des sociétés politiques. Celui qu'il préconise est un gouvernement où les élus de la nation, dépositaires de la volonté commune, exercent le pouvoir souverain sans restriction, et où toute autre autorité, fût-ce celle d'un roi dans laquelle il voit pourtant certains avantages, n'est que l'exécutrice de cette volonté commune ainsi dictée (1). On ne s'étonnera pas qu'il n'ait que des railleries pour le système parlementaire anglais (2) qu'il décrit du reste très exactement. Par l'attaque directe, par l'enseignement d'idées absolument opposées, il tend donc à populariser un système tout différent.

1. De Loménie, *Les Mirabeau*, t. IV, p. 419.

2. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* 3^e édition, 1789, p. 99, note 1.

DEUXIÈME PARTIE

Le gouvernement parlementaire et les cahiers des **Etats-Généraux (1)**

Il y a, dans les revendications politiques des cahiers de 1789, qui sont les seules dont il y ait lieu de s'occuper ici, une visible unité, qu'on est assez surpris au premier abord de constater, quand on songe à la diversité des solutions que comportent les questions qu'ils traitent et aux points de vue divergents qu'avaient défendus, sur ces sujets les écrivains du XVIII^e siècle. Mais les causes de cette unité sont assez facilement explicables. Tout d'abord, manifestement un certain nombre de cahiers se sont inspirés, soit de l'arrêté du Parle-

1. L'étude des cahiers a été faite d'après les *Archives parlementaires*, dont les six premiers volumes contiennent la collection la plus complète qui ait été jusqu'à présent publiée et qui comprend les trois quarts environ des cahiers de bailliages et un certain nombre de cahiers de paroisses. L'édition meilleure et plus récente des cahiers de Paris dans Chassin : *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, n'a pas fourni à cette étude d'éléments nouveaux.

ment du 5 décembre 1788, proposant au roi un certain nombre de réformes à l'occasion de la réunion des Etats Généraux et à leur sujet, soit de l'arrêt du conseil du roi du 27 du même mois, se prononçant de même sur un certain nombre de points. Enfin, il faut ajouter que les modèles de cahiers imprimés, et surtout manuscrits ont pullulé. Et certes il était bien nécessaire pour tous ces électeurs inexpérimentés de prendre une base d'examen (1). Mais si leurs revendications se sont par suite souvent exprimées par des formules identiques, il est vraisemblable qu'elles n'en étaient pas moins la réelle expression de leur pensée. Il y a donc dans les cahiers une conception générale du gouvernement qui convient à la France. Et c'est la suivante. En premier lieu, ce gouvernement doit être monarchique. Beaucoup de cahiers ne pensent même pas qu'il y ait lieu de s'expliquer sur ce point : ils l'affirment par prétériton. Beaucoup d'autres contiennent des protestations d'affection et de dévouement au roi. Un certain nombre enfin, en font un article précis de la future constitution. Mais d'autre part, ce gouvernement doit être contrôlé par la nation et même la nation doit y prendre une certaine part : de très nombreux cahiers réclament la périodicité des Etats Généraux, qui seuls auront le droit de consentir les impôts, et de faire les lois de concert avec l'autorité royale.

1. Cf. sur cette question Aimé Chérest : *La chute de l'ancien régime*, 1884, p. 399 et ss.

Mais le principe une fois posé du concours dans le gouvernement de la nation et du roi, ce sont les détails et le fonctionnement de leurs pouvoirs respectifs qu'il s'agit de régler, et c'est ce sujet particulier qui nous intéresse. Les cahiers séparent-ils les deux pouvoirs de façon à en faire des ennemis qui se surveillent respectivement ? Admettent-ils au contraire que ces pouvoirs séparés quant aux attributions doivent avoir des points de contact et s'accorder dans des vues communes ? Sur ces points délicats, il ne faut point s'attendre à trouver une théorie qui ressorte de l'ensemble des cahiers, ni même dans quelqu'un de ceux-ci une théorie détaillée ; je voudrais seulement rechercher si les éléments qui, condensés et réunis, formeraient ce système de collaboration des pouvoirs qu'on nomme le gouvernement parlementaire, peuvent se découvrir épars dans les différents cahiers ; dans quel sens, par conséquent, la lecture de ceux-ci a pu orienter sur ces questions les membres de l'Assemblée constituante. Voyons successivement quelles conceptions ont cours sur les deux points où les solutions du gouvernement parlementaire sont caractéristiques, l'organisation du pouvoir ministériel, les droits du chef du pouvoir exécutif vis-à-vis des élus de la nation.

I

La question qui paraît alors capitale, en ce qui touche les ministres, est celle de leur responsabilité : il n'y a, pour ainsi dire, presque aucun cahier, du moins parmi ceux qui se préoccupent des intérêts généraux, et ne se bornent pas comme certains cahiers de villages, à demander la protection des récoltes et des améliorations purement locales, qui ne contienne un article sur ce point. Mais c'est en vain qu'on chercherait dans la plupart d'entre eux des idées théoriques et constitutionnelles à ce sujet. Et il n'y a pas lieu de s'en étonner. Ces cahiers se préoccupent de résultats pratiques. Or parmi les griefs qu'ils ont contre l'ancien régime, deux leurs sont particulièrement sensibles ; le mauvais état des finances et l'abus des lettres de cachet. Aussi, à côté des nombreux cahiers qui se bornent à demander, sans préciser autrement, la responsabilité des ministres, d'une part il s'en trouve beaucoup d'autres qui paraissant ne la réclamer qu'en matière financière, les uns ne visant que le ministre des finances, d'autres rendant chaque ministre responsable dans son département des fonds qui lui sont confiés, d'autres enfin où les expressions « ministres comptables et responsables » indiquent bien l'importance supérieure qu'ils attachent au côté

financier de cette responsabilité. D'autre part, dans certains cahiers, c'est à propos des lettres de cachet qu'on la demande, au même titre du reste que celle des autres agents du pouvoir qui participeraient à l'exécution de celles-ci ou même que celle des particuliers qui les auraient réclamées. Parfois enfin, on présente cette double revendication. Il est visible que les auteurs de ces cahiers veulent avant tout se protéger contre des maux qui leur sont bien connus. La réclamation à propos des lettres de cachet n'a aucune portée politique : la responsabilité qui découle de leur emploi sera normalement mise en œuvre, non devant les États Généraux, mais devant les tribunaux ordinaires. La responsabilité financière, elle, conduit bien, normalement, les ministres devant les États généraux pour y rendre compte. Mais là encore ce n'est qu'une précaution financière ; l'action des députés ne s'exerce toujours sur les ministres que par son côté négatif, pour ainsi dire, et de pouvoir poursuivre ou faire poursuivre les ministres pour leurs malversations, c'est insuffisant pour permettre aux députés d'exercer une influence sur la marche du gouvernement.

Cette influence leur est déjà attribuée en fait dans une certaine mesure par les cahiers qui prévoient le vote d'un budget, en même temps que la responsabilité financière des ministres, et qui donnent ainsi à celle-ci une plus grande étendue, puisqu'il s'agira pour les ministres non seulement de prouver qu'ils n'ont rien

distrait de l'argent qui leur a été remis, mais encore qu'ils ont employé les sommes votées exclusivement aux usages pour lesquels elles avaient été octroyées, ce qui fait, d'autre part du vote de l'impôt par les États, non plus seulement un moyen de sauvegarder la fortune des particuliers contre des mains trop prodigues, mais un mode de participation à la conduite générale des affaires de l'Etat. Mais il est, du reste, douteux, que les rédacteurs des cahiers aperçoivent cette conséquence, que des divisions multipliées dans les chapitres du budget et une grande précision dans l'attribution des fonds peuvent seules entraîner.

Et c'est la même conclusion qui découle de l'examen des cahiers qui donnent de la responsabilité ministérielle des formules plus compréhensives. Parmi celles qui reviennent le plus souvent, plusieurs ne sont manifestement que des moyens indiqués à la nation de protéger elle-même ses membres contre le pouvoir ministériel. Ainsi de celles qui réclament qu'on impute aux ministres « la responsabilité de leur conduite en tout ce qui sera relatif aux lois du royaume » (1), ou celle « de la violation des lois constitutionnelles » ou

1. Par exemple Noblesse du bailliage d'Alençon, *Archives Parlementaires*, t. I, p. 714, 5^e et dans le même sens, parfois avec des adjonctions : Noblesse du Beaujolais, t. II, p. 282. — Noblesse de Blois, t. II, p. 382. — Tiers-état des sénéchaussées de Limoges et Saint-Yrieix, t. III, p. 571, art. 7. — Tiers-état de Villers-Cotterets, t. VI, p. 492, art. 40. etc.

des « lois » (1) en général, ou celle « de toutes les atteintes portées par le gouvernement aux droits tant nationaux que particuliers » (2). Mais celles même dont la généralité et la précision auraient pu, si elles avaient été adoptées par les Etats Généraux, les conduire naturellement à une surveillance efficace de la politique générale et à une réelle influence sur sa direction, telles que celles qui rendent responsables les ministres « de leur conduite » (3) ou « de leur gestion » (4), de leur administration » (5), il paraît bien que les cahiers ne leur

1. Par exemple, avec des variantes: Noblesse du bailliage d'Autun. *Archives Parlementaires*, t. II, p. 402, 4^o. — Bailliage de Bar-le-Duc; t. II, p. 493, art. 2. — Tiers état de la sénéchaussée de Comminges, t. III, p. 26, art. 16. — Noblesse de la sénéchaussée de Lyon, t. III, p. 604, 5^o. — Noblesse du bailliage de Metz, t. III, p. 763, art. 11. — Noblesse des comtés de Roussillon, Conflant et Cerdagne, t. V, p. 369.

2. Par exemple, parfois avec des additions : Noblesse d'Arles, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 62, 6^o. — Noblesse d'Armagnac et Lisle Jourdain, t. II, p. 69, art. 10. — Noblesse d'Auch, t. II, p. 95, art. 22. — Noblesse du bailliage d'Auxois, t. II, p. 129, art. 13. — Noblesse de la sénéchaussée de Lauragais, t. II, p. 556, 7^o. — Tiers-état de Crépy-en-Valois, t. III, p. 77, art. 5. — Noblesse du Bas-Limousin, t. III, p. 537, art. 6. — Tiers-état du bailliage de Metz, t. III, p. 766, art. 11. — Sénéchaussée de Toulouse, t. VI, p. 36, art. 13.

3. Tiers état du bailliage d'Aval, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 145. Et avec des additions, qui éclairent le sens du mot conduite : Noblesse du bailliage d'Etain, t. II, p. 214, 1^o. — Villiers la Montagne, t. IV, p. 22, VI, 1. — Versailles, t. V, p. 181, art. 40 bis.

4. Ville de Pont-à-Mousson, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 234, art. 6.

5. Bailliage de Châteauroux, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 325, art. 3.

attribuent pas cette portée et qu'ils ne réclament que des garanties (1).

Et la confirmation de cette idée, qui paraît bien être la conception générale des cahiers, se trouve dans l'organisation même de la responsabilité que la plupart proposent : le ministre coupable sera renvoyé soit devant un tribunal que fixeront ultérieurement les Etats Généraux, soit devant les tribunaux ordinaires, soit devant la Cour des Pairs. Même certains ne réservent pas aux Etats-Généraux le rôle d'accusateurs, que les uns confient aux procureurs généraux, les autres aux Etats Provinciaux, un d'eux même à un magistrat spécial.

Donc, sur cette question capitale de la responsabilité ministérielle, les cahiers n'apportent pas d'élément nouveau. Ils lui donnent un caractère pénal et ne soupçonnent pas qu'il puisse y avoir à côté une responsabilité purement politique, plus douce et plus simple. Mais il faut ajouter que quand même ils l'auraient connue, elle n'aurait pu, pour eux, à peu près complètement remplacer l'autre, comme cela se produit en fait dans les gouvernements parlementaires modernes ; car la constitution que la plupart prévoyaient ne comportait que la périodicité triennale ou quinquennale des états,

1. N'est-ce pas ainsi qu'il faut interpréter même ce passage du cahier du tiers-état de Dombes (*Archives Parlementaires*, t. VI, p. 70). Il vient de réclamer la permanence ou la périodicité des états, et il ajoute : « il n'y a que la surveillance continuelle de représentants de la nation qui puisse remédier aux maux de l'État et de l'entretenir dans une prospérité constante. »

système qui n'exclut pas le fonctionnement de la responsabilité politique, mais la rend insuffisante et justifie aussi la remise du droit d'exercer des poursuites pénales à des corps ou à des individus toujours en fonctions.

Mais du reste, en insistant sur la responsabilité ministérielle en général, en en indiquant les raisons, en en recherchant l'étendue, certains cahiers posent des principes qui ont en même temps leur valeur pour la responsabilité politique, et qui donnent à celle-ci toute sa portée au point de vue de l'influence qu'elle permet aux députés d'exercer sur les affaires.

Car cette influence, en tant qu'elle s'exerce au moyen de la responsabilité politique, suppose d'abord la totale irresponsabilité du roi, et d'autre part la responsabilité des ministres ou au moins du ministre compétent, pour tout acte du gouvernement. Car, s'il y a des actes que le roi fasse seul et sans le concours d'aucun ministre, la majorité du Parlement contre les vues duquel ils i raient, n'aurait aucun moyen légal d'empêcher le roi de les continuer ou de les renouveler; au contraire, s'il y a toujours un ministre responsable, l'exercice de la responsabilité politique contre lui et sa chute consécutive, et même préventivement la crainte qu'il aurait d'être renversé garantissent le Parlement qu'on ne gouvernera pas contre ses vues. Or, c'est à cette généralisation de la responsabilité ministérielle et de l'irresponsabilité royale que tendent une théorie

qu'on trouve dans certains cahiers et une revendication qu'on trouve dans d'autres.

La théorie est celle qui cherche à justifier et à expliquer l'irresponsabilité royale par l'intérêt qu'il y a à conserver au roi pour l'exécution des lois une autorité irrésistible, et à ce qu'on ne puisse jamais mettre en opposition l'intérêt du prince et l'intérêt du peuple : il faut naturellement comme contre-partie que les ministres soient responsables (1). Cette théorie paraît donc voir là une fiction constitutionnelle. Mais elle aboutit du reste à cette conclusion que théoriquement il doit toujours y avoir un ministre responsable des fautes du gouvernement.

Et c'est précisément pour assurer ce résultat en pratique que se produit la revendication que j'indiquais, la demande que tout acte du roi soit toujours contre-signé par un ministre (2). Cette précaution assure matériellement la responsabilité de celui-ci et l'irresponsabilité royale.

Tout ceci ne vise dans les cahiers qu'un but, garantir l'État et les individus en empêchant qu'aucune faute

1. Tiers-état du bailliage de Nemours, *Archives parlementaires*, t. IV, p. 485. C'est évidemment la même pensée qui inspire le cahier du bourg d'Ecouen, t. IV, p. 510, art. 41.

2. Pour les lettres de cachet, par exemple, Cf. cahier du tiers-état de Cambrésis, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 520, n. 41. Et c'est sans doute ainsi, mais cette fois, dans un sens très général qu'il faut interpréter le n. 7 du cahier de la noblesse du Bourbonnais (t. II, p. 444).

gouvernementale échappe à la responsabilité et à la répression. Mais comme tout acte peut être une faute, on rendait en fait ainsi totale l'irresponsabilité royale et absolument générale la responsabilité ministérielle. Comme je l'ai déjà indiqué, ces principes que l'Assemblée constituante adopta du reste pour la responsabilité pénale, étaient de nature à lui permettre de mettre en œuvre dans toute son ampleur la responsabilité politique si elle l'adoptait ; les traditions de respect et de déférence pour le roi ne pouvaient l'en empêcher, puisque ses indications et ses critiques étaient considérées comme atteignant les ministres et non le roi. Ce n'est que par ces quelques lignes et par cette voie détournée que les cahiers pouvaient aider les constituants à organiser l'institution principale du gouvernement parlementaire.

Et sur d'autres points au contraire, quelques cahiers accusent des tendances, qui seront assez répandues aux États-Généraux, et qui sont dans un sens tout-à-fait opposé à celles de ce gouvernement. Ils reconnaissent bien, et le silence du plus grand nombre doit s'interpréter dans le même sens, que c'est au roi qu'il appartient de choisir ses ministres (1), et que lui seul aussi

1. Noblesse du Bailliage d'Orléans, *Archives Parlementaires*, t. IV, p. 275, art. 8. — Bourg de Chelles, t. IV, p. 425, VI, art. 9. — Herblay, t. IV, p. 601. Ils indiquent la responsabilité ministérielle comme correctif. On trouve cependant dans le cahier de Villiers-le-Bel (t. V, p. 211, art. 17) : que les grandes charge de la couronne soient à la nomination des Etats-Généraux etc... Cela, sans doute,

a le droit de les changer (1) ; même on y trouve cette pensée de conciliation entre les deux pouvoirs, que le roi ne devrait choisir ses ministres que parmi les personnes dont l'opinion publique garantit le mérite et la capacité (2). Mais aucun ne songe au très simple moyen de réaliser ce desideratum, et que normalement le roi nommerait ses ministres sur présentation indirecte de la nation s'il choisissait comme tels les chefs de la majorité parlementaire. S'ils y songeaient, ils repousseraient sans doute ce moyen ; très probablement, ils verraient dans le ministère, non une charge, mais une faveur pour leurs députés. Or ils manifestent une crainte extrême que ceux-ci ne soient corrompus, et leur prescrivent de n'accepter aucun bénéfice, grâce, don ou pension, etc..... (3). Même deux cahiers paraissent bien formuler expressément l'incompatibilité absolue des fonctions de ministre et de député, en

ne paraît pas viser les ministres ; mais l'idée pourrait facilement leur être étendue.

1. Noblesse de la sénéchaussée de Ponthieu. *Archives Parlementaires*, t. V, p. 434, art. 48. — Clergé du Bailliage de Saint-Quentin, t. V, p. 647, art. 4.

2. Clergé du Labourt, *Archives Parlementaires*. t. III, p. 474, art. 39.

3. Noblesse d'Annonay, *Archives Parlementaires*, t. II, p. 49. Même sens : Tiers-état du bailliage d'Aval, t. II, p. 144, l. art. 10 : il ajoute : « ... si ce n'est du consentement de la chambre à laquelle ils seront ou auront été attachés ». — Tiers-état du bailliage de Château-Thierry, t. II, p. 682, 2^o. — Les trois ordres du baillage de Rosières (t. IV, p. 93, 17^o). — Tiers-état de la sénéchaussée de Ploërmel (t. V, p. 385, art. 20).

disant l'un (cahier de la noblesse du bailliage d'Alençon) (1) : « Que toute personne exerçant charge, place ou emploi à la cour ne puisse être députée aux Etats-Généraux », et l'autre (cahier du clergé de la province du Perche) (2) : « ... Arrêter que si un membre des Etats se chargeait de porter à l'Assemblée nationale les ordres du gouvernement, il perdrait la qualité de député et ne pourrait plus délibérer. Il pouvait auparavant donner son avis comme représentant de la Nation ; en acceptant la qualité de commissaire du Roi, il a changé de rôle, il doit être exclu des délibérations ».

Enfin non seulement les ministres ne seront pas choisis dans les Etats ; mais certains cahiers redoutent même l'influence qu'ils pourraient y exercer, et pensent qu'ils n'y doivent être présents qu'en cas de nécessité ou sur appel des députés (3). La défiance que montrera plus tard vis-à-vis du pouvoir exécutif l'Assemblée Constituante, certaines parties du corps électoral la manifestent donc déjà.

1. *Archives Parlementaires*, t. I, p. 714. 3^e.

2. *Archives Parlementaires*, t. V, p. 319, art. 2.

3. Clergé de la sénéchaussée de Carcassonne. *Archives parlementaires*, t. II, p. 529, art. 26 : « Les ministres du Roi ne pourront assister à l'assemblée des trois ordres, soit réunis, soit séparés, qu'ils n'y aient été appelés par les états et ils ne pourront jamais être présents aux délibérations » ; et le cahier ajoute comme motif (c'est un rare exemple de précédent constitutionnel) : « Lorsque, aux états de Tours, les trois ordres voulurent délibérer sur les objets les plus importants, ils exigèrent que les ministres du Roi se retirassent du lieu de leur assemblée, afin de laisser aux députés toute leur liberté. »

II

Les cahiers n'ont pas songé à chercher un terrain de conciliation entre les deux puissances qu'ils mettent face à face, une organisation intermédiaire destinée à faciliter leur collaboration. Ne vont-ils pas, du moins, prévoir le cas où il y aurait entre eux une divergence irréductible de vues, et proposer une procédure pour la solution de ces conflits possibles ? Il est naturel qu'ils ne se posent pas la question en ce qui concerne les ministres. Ils n'ont pas revendiqué d'influence pour les États sur le choix ou le remplacement de ceux-ci, en dehors des cas où ils trahiraient leurs devoirs : ils n'ont donc pas à prévoir de désaccord sur ce point avec le roi. Et quant à la responsabilité pénale, plusieurs ont expressément réclamé, et, par la logique même des choses, tous sans doute sont d'accord que le roi ne puisse en arrêter la mise en œuvre ni faire grâce aux ministres condamnés. Ici encore pas de conflit probable.

Il y avait un point plus délicat. La plupart des cahiers avaient stipulé qu'aucune loi ne pourrait être faite que

Et dans le même sens : tiers état du bailliage de Briey. Instructions. *Arch.*, t. II, p. 213 : « Il leur est défendu (aux députés) d'entretenir avec les ministres et les agents de l'autorité d'autres relations que celles nécessitées par les circonstances et le traitement des affaires soumises à leur décision. — Cf. encore cahier de Clamart sous-Meudon, t. IV, p. 442.

par le concours de l'autorité royale et du consentement des Etats-Généraux. C'est ici qu'on pouvait prévoir des divergences. Mais les cahiers restent muets sur la solution à leur donner. On verra pourtant que c'est un des cas où il a été proposé à l'Assemblée Constituante de donner au roi le droit de dissoudre l'Assemblée. Mais les cahiers n'y songent pas.

Quelques-uns pourtant s'occupent du droit de dissolution. Certains réservent plus ou moins expressément aux Etats-Généraux la faculté de se dissoudre eux-mêmes ; mais ce n'est sans doute pas d'une théorie politique déterminée qu'ils s'inspirent. Puisqu'ils estiment le moment venu de donner une constitution à la France, ils ne veulent pas qu'on puisse les arrêter en plein travail (1). On trouve cependant cette revendication formulée comme un droit (2).

D'autres cahiers reconnaissent au roi de façon générale le droit de dissoudre les Etats, comme celui de les

1. Noblesse du Bas-Limousin, *Archives parlementaires*, t. III, p. 537, art. 6 : « Que les Etats-Généraux statuent par une loi permanente que le roi, sans aucun prétexte, ne puisse rompre l'Assemblée nationale que les principaux articles n'aient été confirmés. — Tiers-état de la sénéchaussée de Montpellier, t. IV, p. 50, art. 46 : « Que les lois qui auront été accordées à la nation ou auxquelles elle aura consenti, seront promulguées avant la séparation de l'Assemblée nationale, et dans le cas où ladite Assemblée viendrait à être dissoute par autorité avant la dite promulgation, les consentements qui auraient été donnés aux impôts des emprunts seront comme non venus.

2. Noblesse de Dôle, *Archives parlementaires*, t. III, p. 455, n. 9 : « Qu'à la nation appartient le droit de s'ajourner en États-Généraux ;

convoquer. Mais leurs rédacteurs ont confiance qu'il n'en usera que dans une certaine limite, puisqu'ils se prononcent en même temps pour la périodicité des assemblées (1), ou se ménagent une garantie en décidant que la dissolution entraînera la suspension de l'impôt (2). Certains même ont trouvé la vraie procédure parlementaire : telle la noblesse de Dourdan (3) qui s'exprime ainsi : « Le roi doit... convoquer, proroger et dissoudre les Etats-Généraux, sous la condition expresse, en cas de dissolution, de faire une nouvelle convention sur le champ dans la forme et le nombre qui sera consenti par la nation assemblée ».

Somme toute, ici encore, il y a pas de précision dans les cahiers. Ils sont désireux de n'annihiler aucun des deux pouvoirs au détriment de l'autre ; mais ils s'en rapportent aux Etats-Généraux du soin de régler le détail de leurs rapports.

qu'aucune autorité ne peut dissoudre sans son consentement cette assemblée nationale... etc... ».

1. Versailles, *Archives parlementaires*, t. V. p. 183.

2. Tiers-état de Beaujolais, *Archives parlementaires*, t. II, p. 283, art. 4.

3. *Archives parlementaires*, t. III, p. 246.

TROISIÈME PARTIE

Le Gouvernement parlementaire à l'Assemblée Constituante (1)

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DES MINISTRES

Aux prises dès les premiers jours de son existence avec des difficultés pratiques qu'il lui fallut bien résoudre, c'est autant dans sa conduite et dans la façon dont elle la motiva que dans les discussions sur la constitution que l'Assemblée constituante manifesta ses opinions

1. Les discours ont été empruntés au procès-verbal officiel de l'Assemblée, quand il les reproduit à la suite de la séance. Dans les autres cas, ils ont été empruntés au *Moniteur*, dont on a rapproché le *Journal des Etats-généraux* de Le Hodey de Sautchevreuil, pour contrôler l'exactitude sinon des termes, du moins du sens général des discours empruntés au premier. On consultera, sur le sujet traité

sur les points qui nous occupent. Je les examinerai successivement sous les deux mêmes chefs que précédemment, et réservant pour un autre chapitre les idées de l'Assemblée sur l'action qu'il convenait de donner sur elle au pouvoir royal, j'étudierai dans les deux premiers ses idées sur l'organisation ministérielle.

Cette question comporte, en se plaçant au point de vue général de cette étude, qui est celle du gouvernement parlementaire, l'examen de deux points principaux. Il a déjà été dit que dans ce genre de gouvernement, l'influence du Parlement sur la conduite des affaires et le pouvoir exécutif s'exerce de deux façons, d'une façon pour ainsi dire négative par la responsabilité des ministres, d'une façon positive par l'espèce de présentation au ministère que le Parlement fait des chefs de sa majorité. Les deux questions sont voisines et se pénètrent. Mais force est ici pour la netteté de l'exposition des doctrines de la Constituante sur ces deux points, de les traiter successivement.

ici : Duvergier de Hauranne : *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. 1^{er}, 2^e édit. Paris, 1870, et Duguit. *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée constituante de 1789*, dans la *Revue d'économie politique* de 1893, 3 articles.

On a vu qu'il n'y avait dans les cahiers aucune indication au sujet de la responsabilité politique des ministres, sinon, dans quelques-uns, l'affirmation du droit pour le roi de choisir et de renvoyer ceux-ci, et si l'Assemblée n'avait eu à s'occuper que de la pure théorie, il est probable qu'elle se fût bornée à inscrire ce droit dans la constitution comme elle le fit du reste plus tard. Mais la question se posa devant elle dès le troisième mois de sa réunion, non pas dans la sérénité d'une discussion de pure théorie constitutionnelle, mais en fait et sous la menace de l'émeute. Elle reçut la nouvelle du renvoi de Necker et de ses collègues dans la séance du 13 juillet 1789. Elle y vit un acte décisif de la lutte engagée par la cour contre les idées de réforme qu'elle représentait, et peut-être le prélude d'un coup d'état. Elle ne pouvait s'en désintéresser, et la discussion s'ouvrit immédiatement sur les moyens de l'empêcher.

Mounier, qui parla le premier, après avoir accusé l'entourage royal de ce renvoi intempestif, formula textuellement ce principe constitutionnel : « Certainement le roi a le droit de changer ses ministres ». Mais il se fonda sur ce qu'on était dans un moment critique où la présence des ministres renvoyés était indispensables, pour faire un devoir à l'Assemblée d'en sollici-

ter le rappel et de déclarer au roi que l'Assemblée Nationale ne pouvait accorder aucune confiance aux ministres qui, en restant en place, ou à ceux qui, en acceptant les fonctions de MM. Necker, de Montmorin, de la Luzerne et de Saint Priest, avaient manifesté des principes contraires au bien public (1).

Target, qui lui succéda, formula cette idée qui est un excellent résumé du fonctionnement du gouvernement parlementaire, tel qu'il est maintenant conçu : « Le pouvoir exécutif a le droit de nommer ses ministres ; que cette vérité soit reconnue hautement, mais l'opinion doit diriger ce pouvoir exécutif : c'est cette vérité qu'il faut porter au prince » (2).

Lally-Tollendal et Clermont-Tonnerre défendirent les mêmes principes. Le premier s'exprima ainsi : « Je rends hommage, ainsi que M. Mounier, au principe dont il ne faut jamais s'écarter. Sans doute, le roi est maître absolu de composer son conseil comme il lui plaît, mais nous pouvons lui indiquer les bons serviteurs comme le détourner des mauvais. Nous pouvons lui adresser des prières respectueuses, tendres, soumises... En tous cas, en nous soumettant si le roi refuse, comme nous sommes aussi libres dans l'expression de nos sentiments que le Monarque l'est dans la distribu-

1. *Procès-verbal de l'Assemblée constituante imprimé par son ordre*. Ce discours est reproduit avec d'autres à la suite du procès-verbal de la séance du 13 juillet.

2. Ce discours n'est ni au procès-verbal, ni au *Moniteur*. — Il se trouve au *Journal des états généraux*, t. II, p. 41.

tion de ses faveurs ; ... nous pouvons et nous devons voter des témoignages solennels d'estime et de regret... à M. Necker et aux trois ministres qui se sont si généreusement dévoués pour les intérêts du roi et de la nation » (1). Et Clermont-Tonnerre : « Le roi est sans doute le maître de composer et de décomposer son ministère. Mais la nation est cependant en droit d'attendre du souverain qu'il voudra bien condescendre à ses vœux. Au reste, ce n'est pas une invitation au roi pour le retour des ministres que je propose. Quand un peuple entier demande, il ne faut pas l'exposer à la honte d'un refus, et son souverain au danger de refuser. . je pense que l'on doit simplement voter une adresse de remerciements à ceux qui sont les victimes du despotisme » (2).

Le comte de Virieu pense de même qu'on ne doit point entreprendre de gêner l'exercice du légitime pouvoir du trône en désignant au roi les ministres qu'il doit prendre, et que, d'insister sur le renvoi ou le rappel de ministres désignés, ce serait violer la prérogative royale. Il conclut néanmoins à ce qu'on paie aux ministres renvoyés un tribut d'estime et de regret, et paraissant ne voir d'autre garantie que la responsabilité,

1. Discours rapporté à la suite du procès-verbal de la séance, p. 7 et 8 du discours.

2. *Journal des états généraux*, t. II, p. 48 et 49.

demande qu'en continuant la constitution, on fasse trembler les coupables (1).

Enfin Chapelier, qui estime la responsabilité ministérielle déjà en vigueur puisque, dit-il, elle est dans tous les cahiers, pense qu'en conséquence c'était à l'Assemblée qu'il incombait de juger Nekcer, s'il y avait lieu, et que le roi ne l'a pu bannir sans injustice (2).

Somme toute, et si l'on en excepte Biauzat (3) qui, du reste, n'est vraisemblablement pas le seul dans l'Assemblée à avoir cette opinion, et qui, dans sa défiance du pouvoir exécutif pense que le choix des ministres a peu d'importance, que le roi est toujours entouré des mêmes, qu'on ne peut parvenir à lui que par un canal pestiféré, et que donc, la vraie solution est de presser la constitution pour assurer la responsabilité des ministres ; si l'on en excepte Chapelier, qui, on l'a vu, ne paraît vouloir autoriser le roi à changer les ministres qu'après jugement, et Virieu qui est indécis, ces différents discours montrent bien dans leurs expressions diverses cette pensée commune que le roi peut et peut seul changer ses ministres, mais qu'il ne doit le faire que sur les indications du sentiment national. Il semble cependant qu'on y sente en même temps la crainte

1. Discours rapporté à la suite du procès-verbal de la séance, p. 4 du discours.

2. *Moniteur*, t. I, p. 77. *Journal des états généraux*, t. II, p. 25 et 26.

3. *Moniteur*, t. I, p. 76. *Journal des états généraux*, t. II, p. 19 et 20.

qu'une adresse directe au roi dans ce but ne sauvegarde pas suffisamment les apparences et marque d'une façon trop nette la soumission nécessaire du roi aux désirs exprimés par les députés, et comme le regret et l'embaras qu'il ne se trouve pas une procédure de nature à concilier les deux droits.

Mais cette procédure, qui ne peut être qu'un produit des traditions politiques, n'existe pas et les événements pressent. Le président qui a été envoyé avec une députation pour demander l'éloignement des troupes concentrées autour de Paris, rend compte au retour qu'il a ajouté « que l'Assemblée Nationale reconnaissait le droit qu'avait Sa Majesté de régler la composition de son conseil, mais qu'elle ne pouvait lui déguiser que le changement des ministres était la première cause des malheurs actuels » (1). Sur quoi l'Assemblée vote l'arrêté suivant : « L'Assemblée déclare que M. Necker, ainsi que les autres ministres qui viennent d'être éloignés, emportent avec eux son estime et ses regrets... Déclare que les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté, de quelque rang et quelque état qu'ils puissent être, quelque fonction qu'ils puissent avoir, sont personnellement responsables des malheurs présents et de tous ceux qui peuvent suivre. Et la présente délibération sera remise au roi par le président de l'Assemblée et publiée par la voie de l'impression. L'assemblée arrête de plus que M. le Président écrira à M. Necker

1. Procès-verbal de la séance du 13 juillet, p. 7,

et aux autres ministres qui ont été éloignés pour les informer de l'arrêté qui les concerne » (1).

Mais l'Assemblée ne se résigne pas à en rester là : sous la pression des circonstances, elle a un moment oublié ses scrupules constitutionnels. Et le président, recevant dans la séance du 15 juillet le roi qui vient annoncer l'éloignement des troupes, termine son discours en disant : « Enfin, elle (l'assemblée) renouvelle ses représentations auprès de Votre Majesté, sur les changements survenus dans la composition de votre conseil. Ces changements sont une des principales causes des troubles funestes qui nous affligent et qui ont déchiré le cœur de Votre Majesté. » Le roi parti et la séance reprise, Barnave (2) fait une motion tendant au renvoi des ministres comme ne méritant pas la confiance du peuple et en étant absolument indignes. Mirabeau l'appuie. Mais la question est abandonnée, sur une observation de Clermont-Tonnerre qui convient des principes, mais qui pense que, dans un aussi beau jour, il n'est pas de la dignité de l'Assemblée de s'occuper d'un ministère aussi avili.

La discussion reprend dans la séance du 16 juillet où, après le discours de Lally-Tollendal, rendant compte des paroles qu'il a prononcées la veille à l'Hôtel-de-ville, et témoignant du vœu de toute la ville pour le

1. *Id.* p. 7 et 8.

2. Cette fin de séance n'est pas mentionnée au procès-verbal. — *Moniteur*, t. I, p. 81. *Journal des états généraux*, t. II, p. 46.

renvoi des ministres (1), Mirabeau lit un projet d'adresse au roi, tendant à lui demander ce renvoi (2). Après une attaque assez violente contre eux, il concluait que l'Assemblée ne pouvait leur accorder sa confiance et ajoutait : « La nation croira-t-elle que l'harmonie soit parfaite entre Votre Majesté et nous, si le ministère est suspect, si on le regarde comme l'ennemi de nos travaux, si on croit qu'il n'a cédé un moment à la nécessité et à votre sagesse que pour nous envelopper incessamment de nouveaux pièges ? — Des inconvénients de toute espèce résultent de la défiance ouverte entre nous et les ministres ; nous avons plus que des soupçons de leurs intentions hostiles ; ils ont plus que des doutes des sentiments qu'ils ont provoqués dans nos cœurs : le prince, ami de ses peuples, doit-il être environné de nos ennemis ? — Nous ne prétendons point dicter le choix de vos ministres : ils doivent vous plaire : être agréables à votre cœur est une condition nécessaire pour vous servir ; mais, Sire, quand vous considérerez la route funeste où vos conseillers voulaient vous entraîner... toute l'Europe vous trouvera clément si vous daignez leur pardonner ».

Ce n'était encore là que l'affirmation déjà produite que les ministres, toujours nommés par le roi, devaient avoir la confiance de la nation. La suite de la discussion fit faire à la théorie un double progrès. Tout

1. Discours reproduit à la suite du procès-verbal de la séance du 16.

2. *Moniteur*, t. I, p. 83 ; *Journal des États-Généraux*, t. II, p. 45 et s.

d'abord, alors que jusqu'à ce moment, s'agissant tout à la fois du renvoi des ministres en exercice et du rappel de leurs prédécesseurs, il avait nécessairement dû en résulter une certaine confusion dans les doctrines exposées, Barnave distinguant les points de vue, précisa jusqu'où pouvait s'étendre et comment pouvait se manifester l'influence de l'Assemblée sur le choix du roi. Cette influence, expliqua-t-il, peut bien s'exercer pour obtenir le renvoi d'un ministre. Car « lorsqu'un ministre n'a la confiance, ni de la nation, ni de ses représentants, l'Assemblée nationale peut déclarer qu'elle ne correspondra point avec lui sur les affaires du royaume, et alors le renvoi d'un tel ministre devient nécessaire. Mais l'Assemblée ne peut obtenir d'une manière analogue le rappel d'un ministre renvoyé, parce que, par la même raison qu'on ne peut pas forcer l'Assemblée nationale à correspondre avec un conseiller du roi qu'elle n'estime point, on ne peut contraindre, le roi à reprendre le ministre qui a pu lui déplaire ». Et sans doute, ainsi présentée sous une forme absolue, l'opposition était, au fond, inexacte. Car l'un des résultats du régime parlementaire, vers lequel tendait ici Barnave, est précisément d'imposer parfois au roi des ministres qui lui déplaisent. Mais Barnave avait raison de penser et de dire que cela ne peut se faire directement. Évidemment on souligne trop ainsi la dépendance royale, et outre qu'on risque de compromettre le prestige nécessaire du chef du pouvoir exécutif, on

donne ainsi aux députés plus qu'une surveillance, et on les invite à empiéter. Ce qui est vrai, c'est que dans un gouvernement parlementaire dont roi et chambre comprendront parfaitement le fonctionnement et les nécessités, c'est indirectement et toujours par l'exercice de la responsabilité politique que la chambre assurera la durée d'un ministère qui lui agrée et déplaît au roi ; celui-ci ne songera même pas à renvoyer un ministère que la chambre pourrait indirectement le forcer à reprendre en refusant sa confiance à tous ceux qu'il tenterait de lui substituer. Mais ces nuances dont est fait le gouvernement parlementaire, sont dans un régime, le produit de l'histoire et des traditions politiques. Personne n'en pourrait avoir l'expérience, en France, à ce moment. Barnave avait du moins eu le mérite d'en apercevoir le principe.

Cette séance permit d'autre part à Mirabeau, dans une remarquable discussion avec Mounier, d'abord de défendre la théorie du droit de l'Assemblée à manifester sa défiance des ministres, contre le reproche de violer la séparation des pouvoirs, et surtout ensuite de montrer la supériorité de ce que nous appellerions maintenant la responsabilité politique des ministres sur leur responsabilité exclusivement pénale. Sa défense de la théorie est, d'ailleurs, assez faible. Son meilleur argument consiste à dire : « Nous ne prétendons point à placer ni à déplacer les ministres en vertu de nos décrets, mais seulement à manifester l'opinion de nos

commettants sur tel ou tel ministre », et, dans sa deuxième réplique à Mounier : « Sans examiner la nature des pouvoirs exécutif et législatif, il est certain que la nation a le droit de contrôler l'emploi que les ministres font de l'autorité royale ». Or bien évidemment, il admettait que cette manifestation d'opinion devait entraîner la chute des ministres. Et il est bien difficile de croire que cette théorie ne viole pas la séparation des pouvoirs, strictement entendue comme elle l'était à l'Assemblée. Mirabeau était sur un bien meilleur terrain en attaquant la rigueur de la conception qu'on se faisait de celle-ci, et en disant que la théorie des trois pouvoirs exactement analysée montrerait peut-être « la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments, et à se rouliner vers un certain nombre d'idées, sans jamais revenir à examiner l'intelligible définition qu'il a prise pour un axiome ».

Mais pour la seconde question, l'utilité et la supériorité de la responsabilité politique, il la démontrait en ces termes éloquents : « Comment nous refuseriez-vous ce simple droit de déclaration, vous qui nous accordez celui de les accuser, de les poursuivre et de créer le tribunal qui devra punir ces artisans d'iniquité, dont, par une contradiction palpable, vous nous proposez de contempler les œuvres dans un respectueux silence ? Ne voyez-vous pas combien je fais aux gouverneurs un meilleur sort que vous, combien je suis plus modéré ?

Vous n'admettez aucun intervalle entre un morne silence et une dénonciation sanguinaire. Se taire ou punir, obéir ou frapper, voilà votre système. Et moi, j'avertis avant de dénoncer, je récite avant de flétrir, j'offre une retraite à l'inconsidération ou à l'incapacité avant de les traiter de crimes. Qui de nous a plus de mesure et d'équité ? » Et comme Mounier avait observé qu'une telle faculté accordée à l'Assemblée de forcer indirectement le roi à renvoyer ses ministres ferait naître une multitude d'intrigues pour faire tomber du ministère ses ennemis, et pour s'y faire porter soi-même ; comme il avait ajouté que c'était là un des plus grands abus du parlement d'Angleterre et une des causes qui portaient le plus d'orages, soit dans la constitution, soit dans le ministère, Mirabeau répondait, dans la suite de son discours, par le célèbre morceau sur l'Angleterre et la valeur de sa constitution, où le droit de dissolution accordé au roi devait empêcher le Parlement d'abuser de son influence (1).

Le roi, désireux sans doute d'éviter le précédent que cette démarche allait créer (2), prévint du reste la demande officielle de l'Assemblée et envoya dire au Président qu'il rappelait Necker. Cela seul empêcha l'Assemblée d'accomplir un acte dont le caractère net et

1. Ce point sera repris en détail quand on étudiera la conception de la Constituante sur le droit de dissolution. Il était nécessaire de l'indiquer d'un mot ici pour ne pas mutiler la doctrine de Mirabeau.

2. C'est du moins ce que dit Fenières dans ses *Mémoires*. Voyez p. 146, t. I^{er} de l'édition de 1822.

tranché sort des usages du gouvernement parlementaire. Du moins a-t-on pu voir par les discussions précédentes que le simple contact des réalités avait déjà orienté vers cette sorte de gouvernement certains esprits désireux de liberté, mais soucieux de conciliation.

C'est encore comme une question de fait que s'offrit pour la deuxième fois aux discussions de l'Assemblée la question de la responsabilité politique des ministres, le 19 octobre 1790. Depuis le premier débat, l'Assemblée avait entendu exposer les vœux sur la responsabilité ministérielle qui ressortaient du dépouillement des cahiers (1), et lire les projets (2) qui, conformément aux vœux de ceux-ci, organisaient la responsabilité pénale : de la responsabilité politique il n'avait pas été question. A cette date du 19 octobre 1790, à la suite de l'insubordination de l'escadre et des troubles qui s'étaient produits à Brest, le député Menou faisant, au nom des Comités diplomatique, colonial, militaire et de la marine, un rapport sur ces événements en rend responsables les ministres (3), leur reproche de ne pas accorder à la régénération de l'Etat le concours actif et zélé qu'on devait attendre d'eux, et propose un projet de décret, dont une partie contenait des mesures spéciales aux troubles et qui se terminait ainsi :

1. Publié à la suite du procès-verbal de la séance du 27 juillet.

2. Notamment rapport de Mounier à la suite du procès-verbal de la même séance.

3. *Moniteur*, t. III, p. 1214, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 9 et ss.

« L'Assemblée nationale, après avoir arrêté les précédentes dispositions, portant ses regards sur la situation actuelle de l'Etat et reconnaissant que la défiance des peuples contre les ministres occasionne ce défaut de force du gouvernement, décrète que son président se retirera par devers le roi pour représenter à Sa Majesté que la méfiance que les peuples ont conçue contre les ministres actuels, apporte les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution des lois et à l'achèvement de la Constitution ».

Et pendant les deux jours que dure cette discussion, on voit se reproduire de part et d'autre, pour et contre le projet de décret, les mêmes arguments qui avaient déjà été produits en juillet 1789. D'une part sont ceux qui y voient la confusion des pouvoirs, et veulent mettre l'Assemblée en garde contre les maux qu'elle ne peut que produire. C'est Cazalès (1), qui après avoir attaqué les ministres et déclaré qu'ils sont coupables, proteste néanmoins contre l'avis des comités. Il le considère comme touchant aux principes constitutifs de la monarchie, et comme devant amener, en réunissant les deux pouvoirs sur l'entière indépendance desquels repose la liberté publique, et en faisant usurper par le corps législatif le pouvoir de nommer les ministres, le

1. *Moniteur*, t. III, p. 4214, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 46 et ss.

plus intolérable despotisme (1). Il estime anti-constitutionnel et dangereux tout moyen pour le corps législatif d'influer sur le choix des ministres autre que celui qui consiste à porter contre eux une accusation précise et formelle. C'est Malouet (2) qui se demande si l'on peut gêner le roi dans la dispensation de sa confiance, transporter le gouvernement dans les comités et réunir ainsi tous les pouvoirs. C'est Clermont-Tonnerre (3) qui voit aussi dans la déclaration au roi que ses ministres n'ont pas la confiance de la nation, un ordre à lui intimé de les renvoyer (4), et donc l'altération de la constitution, la confusion des pouvoirs et l'assemblée devenue despote. C'est l'abbé Jaquemard (5) qui pense qu'exercer ce droit, c'est nommer les ministres, et qu'alors, au lieu d'un roi de France, on en aura douze cents, et qui craint de plus que ce système d'accusations vagues n'éloigne du ministère les gens vraiment capables.

1. Il se fonde, du reste, surtout, sur ce que le roi, ne pouvant dissoudre, ne pourrait connaître le vœu de la nation au sujet des ministres. Nous retrouverons ce point. Mais sa pensée reste incertaine, puisque faisant appel à l'exemple de l'Angleterre, il affirme qu'on n'y a pas un seul exemple d'un ministre renvoyé sur le vœu du Parlement.

2. *Moniteur*, t. III, p. 1217, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 25.

3. *Moniteur*, t. III, p. 1218, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 28.

4. « Car, dit-il, si c'est un simple vœu que vous lui portez, il est libre de refuser, alors c'est une fausse démarche.

5. *Moniteur*, t. III, p. 1219. Un mot dans le *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 41.

Mais c'est, d'autre part, l'affirmation nette que lorsque les ministres du roi ont perdu la confiance de la nation, c'est la plus sacrée des fonctions de l'Assemblée constituante de faire connaître cette vérité au roi, comme le disait déjà, à peu près en ces termes, le rapporteur Menou. C'est l'avis d'Alexandre de Lameth (1), qui estime que le mal étant dans l'existence des ministres actuels à la tête des affaires, on doit le faire connaître au roi, d'Alexandre de Bauharnais (2), de Barnave (3) enfin, dont Beaumetz (4) ensuite reproduit les arguments, et qui proclame le droit et le devoir incontestable pour les membres de l'Assemblée, organes de la nation, premiers conseillers du roi, de faire connaître au monarque ce qui est nécessaire pour le bonheur du peuple.

Il faut du reste ajouter que tout en proclamant, du moins certains d'entre eux, comme Menou, qu'ils n'ont point oublié qu'il n'appartient qu'au roi de nommer ses ministres, les défenseurs du décret ne s'embarrassent point des objections sur la confusion des pouvoirs ; ils n'entendent point seulement remplir leur devoir et libérer leur conscience, en instruisant le roi de ce qui

1. *Moniteur*, t. III, p. 1217, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 25 et ss.

2. *Moniteur*, t. III, p. 1217 et 1218, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 27 et ss.

3. *Moniteur*, t. III, p. 1219, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 39 et ss.

4. *Moniteur*, t. III, p. 1219. Un mot au *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 44.

se passe, ils comptent bien que ce dernier, informé de leur avis, renverra son ministère. Sans doute, on peut d'abord se laisser tromper sur ce point par le début du discours de Brevet (1) déclarant que ce n'est pas le renvoi des ministres qu'on propose de solliciter du monarque, qu'il n'y a nulle parité, nulle analogie, entre une demande de renvoi et le discours qu'on tient à Sa Majesté, en lui signalant le manque de bonne volonté ou d'activité suffisante des ministres, et en le priant de les pénétrer de son amour pour les peuples et de son respect pour la loi. Mais on est bientôt désabusé par la suite de son discours où il s'écrie, du reste avec plus de logique : « Quoi, lorsque jadis il n'y avait pas de si chétive Cour de Parlement qui ne pût dénoncer les Ministres au Trône et demander formellement leur renvoi, les véritables Représentants du Peuple seraient les seuls qui ne pourraient faire entendre à ce sujet leurs observations motivées etc..... ». Et les autres pensaient de même ; cela ressort des commentaires dont ils accompagnent leur projet d'adresse. Lameth dit que l'existence de ces ministres à la tête du gouvernement met la chose publique en danger. Alexandre de Beauharnais signale la responsabilité qu'encourrait l'Assemblée devant la nation, si sachant que le ministère n'a pas la confiance, si craignant que la constitution ne puisse s'achever, si, dans des circonstances à la fois

1. Reproduit à la suite du procès-verbal de la séance du 20 octobre 1790.

déliçates et pressantes, elle ne prenait pas toutes les mesures convenables pour donner à la chose publique d'autres coopérateurs. Ceci est sans doute assez net, et Barnave ne l'est pas moins ; il parle de la responsabilité qui pèserait sur l'Assemblée, si elle laissait plus longtemps l'Etat entre des mains incapables de gouverner ; il remet au point ce que Cazalès avait dit de l'Angleterre, et répond que si les demandes au roi de renvoyer ses ministres y sont rares, c'est que ceux-ci se retirent d'eux-mêmes, quand ils n'ont plus la majorité dans la Chambre des communes. Sa pensée est donc bien visible sur ce point : son désir est que l'adresse au roi ait un résultat (1).

Et les orateurs de ce parti sont ainsi dans la vraie tradition du gouvernement parlementaire et montrent une juste conception de son fonctionnement (si ce n'est qu'ils oublient le droit de dissolution). Mais en négligeant ce point, et en supposant donc que le vœu du Parlement est toujours le vœu national, c'est cette forme de gouvernement qu'ils pratiquent en admettant qu'en théorie, le roi a le droit de ne pas tenir compte des représentations qui lui sont adressées, et en comp-

1. On comprend, du reste, qu'en le désirant, il n'en soit aucunement sûr, puisque le pouvoir exécutif en France n'avait point encore à ce sujet de traditions. C'est pourquoi il termine en disant : « Du moment où vous aurez dit la vérité, vous aurez fait ce que vous aurez dû et les reproches tomberont sur ceux qui, par des conseils perfides, auront déterminé le Roi à conserver de semblables ministres ».

tant en même temps qu'en fait il y conformera sa conduite. Mais, des solutions transactionnelles de ce genre, très pratiques malgré leur aspect d'incohérence, mais aussi très délicates, l'expérience seule montre la valeur ; seule, elle finit par leur acquérir l'adhésion générale. Pour qu'elles deviennent, pour ainsi dire, constitutionnelles, sans être écrites nulle part, pour que les députés ne soient pas accusés par les uns d'empiétement et par les autres de faiblesse, il faut qu'une longue pratique de fait, d'abord heurtée et pénible, puis facile et constante, ait montré l'utilité et la convenance de cette procédure. C'est alors aussi que pourra s'introduire naturellement ce nouveau et dernier progrès dans la forme, qui voile encore davantage l'obéissance du roi aux ordres du parlement, je veux dire le fait par les ministres qui n'ont plus la confiance de ce dernier de remettre d'eux-mêmes au roi leur démission : Barnave déjà signalait cette pratique anglaise, et Beauharnais reprochait aux ministres en place de n'avoir pas ainsi agi pour prévenir le décret qu'ils savaient qu'on devait rendre.

A l'actif de ceux qui revendiquaient pour l'Assemblée une influence sur la fortune des ministères, il faut encore signaler la défense qu'ils présentèrent alors des avantages de cette responsabilité politique qu'ils prônaient sans la nommer contre ceux qui ne voulaient admettre qu'une responsabilité pénale. Déjà, comme on l'a vu, Mirabeau y avait montré dans une séance de

juillet une procédure plus souple et moins sévère que la procédure d'accusation. Dans les séances d'octobre, on en fit valoir, en précisant, deux avantages palpables.

Le premier, signalé par Brevet (1), était la généralité et l'étendue de cette responsabilité, et Brevet s'en expliquait ainsi : « Accusez les ministres, nous dit-on. Mais qui ne voit que la conduite d'un ministre peut être très répréhensible et ne pas donner lieu cependant à l'accusation nationale ? Qui ne voit, par exemple, que des ministres incapables pourront à loisir semer les abus et ruiner le gouvernement, à moins que vous ne déclariez que dans ceux qui se seront chargés de places publiques au-dessus de leurs forces, la faiblesse et l'impéritie seront désormais des crimes de lèse-nation » (2).

Et Barnave signalait en outre ce deuxième avantage, la rapidité du résultat donné par cette procédure, et donc la sécurité qu'elle garantissait. Les preuves de nature à servir de base à une accusation peuvent être soustraites ; ces preuves sont-elles authentiques et certaines, il faut du temps pour que l'accusation justifiée puisse faire descendre les ministres du poste où ils com-

1. Discours reproduit à la suite du procès-verbal de la séance.

2. Barnave disait aussi (*Moniteur*, t. III, p. 1219. *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 39 et ss.) : « Vous-mêmes, l'année dernière, vous avez déclaré au roi que les ministres n'avaient pas, n'obtiendraient pas la confiance de la nation. Alors, ils agissaient ouvertement contre vous ; aujourd'hui, il ne s'agit que de leur incapacité, que d'une inertie volontaire ou involontaire. La circonstance est différente, le principe est toujours le même ».

promettent le salut de l'Etat. Et, d'articuler contre eux une méfiance générale, cela permet de ne pas laisser périr la chose publique (1).

Mirabeau, qui ne devait pas prendre la parole à ces séances, devant la nécessité de fait de ce changement de ministère, avait été amené, lui aussi, dans les notes secrètes qu'à ce moment il envoyait à la cour, à s'expliquer à ce sujet. Mais cette fois sa situation nouvelle, et peut-être la connaissance plus profonde qu'il avait de l'Assemblée constituante et de ce qu'on pouvait attendre d'elle, l'avaient entraîné à formuler une nouvelle opinion. Sans doute, il reconnaissait dans sa trente-deuxième note (16 octobre 1790) (2) que le droit du Parlement de déclarer que les ministres n'avaient pas la confiance publique s'exerçait sans danger en Angleterre. Et il ajoutait, dans sa trente-troisième note (18 octobre) (3) : « que, dans un royaume, dont la constitution est affermie, où l'autorité royale a une base inébranlable, l'opinion publique un cours déterminé et le pouvoir exécutif de grands moyens d'influence, le

1. *Moniteur*, t. III, p. 1219. *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 29 et ss.

2. *Correspondance entre Mirabeau et le comte de Lamark*, éditée par de Bacourt. Paris (t. II, p. 235). Il en a paru une traduction allemande de Städtler. Bruxelles et Leipzig, Mayer et Flatau. — Aix-la-Chapelle, J. A. Mayer. 1851-1852, 2 vol., signalée comme importante à cause des additions et éclaircissements de l'éditeur. Je n'ai pu l'avoir entre les mains ; mais si elle explique certains faits, elle ne change sans doute rien aux doctrines générales de Mirabeau.

3. *Op. cit.*, t. II, p. 243.

pouvoir du corps législatif de demander le renvoi des ministres soit regardé comme un droit, je n'y trouve presque aucun inconvénient, et un tel pouvoir est fondé sur les véritables principes. La majorité qui force les ministres de s'éloigner ne les rendrait-elle pas inutiles, s'ils restaient en place? » Mais, d'autre part, il estimait que, puisque le changement de ministère était une nécessité de fait, il fallait que le roi prit immédiatement la position la plus avantageuse, prévint le décret, en exigeant la démission des ministres, et conservât ainsi sa prérogative dans toute son intégrité. Car il estimait très exactement que si on attendait le décret de l'Assemblée, un seul fait de cette nature pouvait devenir un droit. Et ce droit, il indiquait dans ses deux notes successives, pourquoi il pensait qu'en temps de révolution, il ne devait pas être accordé à l'Assemblée, et comment, en un moment où les têtes étaient exaltées, où l'Etat était divisé en factions, où rien n'était encore complètement organisé, où l'autorité royale n'avait que les plus frêles appuis, il ne serait pas besoin, pour perdre la cour, pour ébranler même la royauté, d'autre chose que de renvoyer successivement plusieurs ministres, de diriger par ce moyen la défiance des peuples vers le trône et d'aigrir l'opinion publique.

Du reste, aucune décision ferme et nette ne fut prise. Ni le roi n'eut assez de résolution, ne jugeant pas sans doute l'affaire si importante, pour prévenir le décret qu'il semblait bien que l'Assemblée allait rendre, ni

celle-ci n'osa voter le décret de défiance qui lui était proposé. Il en devait forcément résulter une situation très tendue et des plus anormales, l'Assemblée ne manquant pas de manifester en toute occasion son manque de confiance, soit qu'elle applaudît Saint-Martin disant que la garde du Trésor national devait être confiée à des mains sûres et que les ministres actuels n'en étaient pas dignes (1), soit qu'elle écoutât Danton, au nom de la députation des quarante-huit sections de Paris, lui demander d'obtenir du roi le renvoi des ministres (2). C'est alors seulement devant la menace populaire que les ministres Champion de Cicé et La Tour-du-Pin se retirèrent, pour faire place à Duportail et Duport-du-Tertre. L'acte qui, en temps utile, eût pu être un gage de bonne intelligence entre le roi et la majorité de l'Assemblée, devint ainsi un acte de faiblesse, et le signe visible de l'abaissement de la royauté (3).

La question allait se poser pour la dernière fois devant l'Assemblée au mois de mars 1791, mais alors en pure théorie, à propos des règles à inscrire dans la loi sur l'organisation du ministère. L'article XXVIII du projet lu par Démennier dans la séance du

1. *Moniteur*, t. III, p. 4222, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 49, 24 octobre 1790.

2. *Moniteur*, t. III, p. 4306, *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 368, 10 novembre 1790.

3. Duvergier de Hauranne : *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. 1^{er}, p. 102.

7 mars (1), qui, s'il n'impliquait pas absolument la responsabilité politique des ministres, en rendait du moins possible la mise en œuvre directe, cet article ainsi conçu : « Le corps législatif pourra présenter au roi telles adresses qu'il jugera convenables sur la conduite de ses ministres » avait été supprimé sur l'observation de Barère (2) que cet article allait de soi, que le conseil naturel du prince, les représentants de la nation n'avaient pas besoin que le droit d'adresse fût écrit. Buzot se plaignit dans la séance du 6 avril 1791 (3), de ne pas retrouver dans le projet l'article précieux qui accordait au corps législatif la faculté de demander au roi le renvoi des ministres. Cette réflexion était la suite toute naturelle d'une observation présentée par Menou. Celui-ci avait proposé de joindre au projet un article rendant les ministres responsables des choix secondaires qu'ils pourraient faire pour les postes de leurs administrations, et pour en montrer l'utilité, il avait cité l'exemple du ministre des affaires étrangères, qui n'avait choisi que de ci-devant nobles et des ennemis de la révolution. Et Buzot plus sage, et apercevant sans doute l'impossibilité d'énumérer tous les cas de nature à se présenter, reprenait l'exemple pour montrer qu'il y avait beaucoup de circonstances où la responsabilité ne

1. Procès-verbal, p. 38.

2. *Moniteur*, t. IV, p. 278.

3. *Moniteur*, t. IV, p. 402, *Journal des états généraux*, t. XXIV, p. 48.

pouvait s'exercer d'une manière active (c'est-à-dire au moyen de poursuites), et qu'on devait donc réserver au corps législatif : c'est pour cela qu'il tenait à l'expresse mention du droit d'adresse. Et on voit ainsi que la notion de la responsabilité politique a gagné dans quelques esprits, chez Buzot, par exemple, qui semble bien compter que le vote d'une adresse aura toujours un résultat, chez Beaumetz surtout qui dit très bien, en rejetant la proposition de donner au vote d'une adresse de défiance, une sanction constitutionnelle : « Je répète que, lorsque nous aurons acquis l'usage du gouvernement représentatif, nous saurons qu'il est impossible qu'un ministre marqué du sceau de la réprobation nationale conserve plus longtemps sa place ».

Du reste, l'idée de la responsabilité politique est loin d'avoir eu dans tous les esprits une pareille fortune. Et Cazalès, par exemple, refuse de comprendre ce que c'est qu'une responsabilité morale (qu'il oppose sans doute à une responsabilité pénale) : d'ailleurs son grand grief que nous retrouverons, et qui est très sérieux, est que le roi n'a pas comme contrepois le droit de dissolution. D'autre part, Goupil, dans une proposition, qui est celle que combattait Beaumetz, méconnaît les mérites tout à la fois de rapidité dans les résultats et de modération dans le procédé qu'offre la responsabilité politique, en proposant que si, après la première déclaration du corps législatif, le roi conserve ses ministres, et que la législature suivante vienne à faire la

même déclaration, les fonctions des ministres demeureront suspendues à l'instant.

Mais il semble bien qu'en votant l'amendement de Buzot ainsi conçu : « Le corps législatif pourra présenter au roi telle déclaration qu'il jugera convenable sur la conduite des ministres, et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation », la majorité de l'Assemblée n'entendait pas comme plusieurs de ses membres, organiser par là la responsabilité politique des ministres (1). Cela ressort surtout de l'accueil fait les 13 et 14 août 1791 à la proposition d'introduire cet article dans l'acte constitutionnel. Le premier jour, Barnave répond, au nom du comité de revision, « qu'il faut exclure de la constitution différents détails, qui, n'étant pas assez éprouvés par l'expérience ne sont pas assez évidemment bons, pour qu'on puisse assurer que dans deux ou quatre ans, plus ou moins, l'expérience ne les démontre pas vicieux (2) ». Et, plus net encore, Thouret, rapporteur du comité de revision, répond le lendemain à une seconde demande : « Il nous a paru que c'était une disposition qui ne méritait pas d'être dans l'acte constitutionnel, car aux termes du décret, le roi peut garder les ministres malgré la déclaration du corps législatif ; or nous ne croyons pas

1. Voyez sur ce point Duguit : *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789. Revue d'économie politique*, 1893. pp. 366-368.

2. *Moniteur* t. V, p. 940.

digne de la constitution d'y mettre de ces sortes de dispositions, qui n'aboutissent à aucune exécution » (1).

L'Assemblée se refusait donc à organiser la responsabilité politique. La constitution organisait la responsabilité civile et la responsabilité pénale : elle en avait minutieusement réglé les détails d'application. La défense contre les abus du pouvoir exécutif était ainsi assurée. Mais l'Assemblée, qui voulait la liberté politique, négligeait d'en forger l'instrument.

1. *Moniteur*. t. V, p. 940.

CHAPITRE II

LA QUESTION DES MINISTRES (Suite).

Le choix des ministres dans la majorité de l'Assemblée et leur présence au sein de celle-ci sont aussi, comme je l'ai indiqué, une conséquence logique du système parlementaire. Le fait par le roi d'appeler au ministère ceux que lui désigne l'autorité qu'ils ont acquise parmi les députés est commandé par les mêmes principes que la dépossession qu'entraîne pour les ministres la défiance exprimée par l'assemblée : ainsi se manifeste et se perpétue l'accord nécessaire des deux pouvoirs. Et d'autre part, il est naturel que, pris dans les rangs des députés et sur leurs indications indirectes, les ministres, tout en exerçant leurs nouvelles fonctions, continuent d'assister aux séances du Parlement, où ils apportent l'expérience que communique la pratique des affaires. Les deux questions, quoique théoriquement on les puisse séparer, puisqu'on peut concevoir des ministres pris dans l'Assemblée, mais

n'assistant pas à ses séances, ou inversement des ministres choisis hors de l'Assemblée et participant à ses travaux, sont cependant connexes, et on est passé si facilement de l'une à l'autre dans les discussions de l'Assemblée Constituante que nous les étudierons à la fois.

Dès le mois de septembre 1789, Mirabeau s'était expliqué dans le *Courrier de Provence* (1) sur la question de la présence des ministres à l'Assemblée. Suivant lui, leur absence de l'Assemblée avait été une cause fâcheuse de trouble et d'indécision. Il s'élevait contre l'opiniâtre et présomptueuse ignorance de ces nouveaux politiques qui faisaient fi de l'Angleterre. C'est Sieyès qu'il avait en vue (2).

« Jusqu'à ce que notre Constitution ait subi l'épreuve du temps, disait-il, les hommes sages admireront toujours dans cette Angleterre, des résultats pratiques supérieurs aux sublimes théories de nos utopiens. Ils ne cesseront de penser qu'une correspondance directe et journalière entre les ministres et le Corps législatif, telle qu'elle a lieu dans le parlement britannique est non-seulement juste et utile, mais nécessaire et sans inconvénient ».

« Elle est juste : les ministres sont citoyens comme les autres Français, et, s'ils ont le vœu des bailliages,

1. N. 41, p. 1 à 5.

2. Cf. Laboulaye : *L'Assemblée Constituante*, XXIII, dans la *Revue des cours littéraires*, années 1868-69, p. 684.

on ne saurait voir pourquoi l'entrée de l'Assemblée nationale leur serait fermée ».

« Elle est utile : le Corps législatif s'occupe des mêmes objets que le pouvoir exécutif ; toute la différence consiste en ce que l'un veut et l'autre agit. On ne saurait attendre de la législature des résultats sages, heureux, adaptés aux circonstances, tant qu'elle ne s'aidera pas des lumières que l'expérience, l'habitude des affaires et la connaissance des difficultés d'exécution fournissent continuellement au pouvoir exécutif ».

« Les inconvénients allégués sont peu sérieux ; ils reviennent tous à ces deux mots, influence royale, influence ministérielle,.... vains fantômes avec lesquels on effraie les esprits faibles... Sans doute, les abus de l'influence, soit royale, soit ministérielle, sont à craindre ; mais c'est lorsqu'elle est indirecte, lorsqu'elle agit dans l'ombre, lorsqu'elle mine sourdement, et non quand elle se montre à découvert dans une Assemblée où chacun parle librement, où chacun discute, où le ministre le plus éloquent et le plus adroit peut trouver son supérieur ou du moins son égal (1) ».

Déjà, d'autre part, les ministres eux-mêmes avaient pu se rendre compte des inconvénients de leur absence de l'Assemblée, et le garde des sceaux mandé par décret

1. Voyez des considérations analogues à la fin du discours de Mirabeau du 29 septembre 1789. *Moniteur*, t. I, p. 267. Cf. *Journal des états généraux*, t. IV, p. 271. Cf. encore *Courrier de Provence*, n. 45, p. 18.

pour rendre compte des motifs qui avaient empêché jusqu'alors l'envoi dans un certain nombre de villes des décrets du 4 août et sur les subsistances, disait, au cours de sa justification : « Vous avez diversifié la forme de vos demandes. Tantôt vous avez demandé la sanction pure et simple ; d'autres fois, vous avez voté la promulgation, quelquefois la simple publication et enfin l'acceptation. Il est des décrets dont vous avez spécialement demandé l'adresse aux tribunaux ; d'autres où cette condition n'est pas stipulée. Les ministres du roi, *privés du précieux avantage de communiquer avec vous*, n'ont pu que proposer au roi pour satisfaire à vos décrets, les mesures que leur indiquaient les formes antiques non encore abrogées. C'est pourquoi...etc... ».

Et Mirabeau, qui est peut-être celui qui entrevit le mieux les conditions d'exercice de ce gouvernement partagé, revenait sur cette question à la séance du 6 novembre 1789, à la fin de son discours sur la disparition du numéraire et la caisse nationale. Et parlant des malentendus entre l'Assemblée nationale et les ministres, il disait (1) :

« Etendons un voile sur ces déplorables méprises, et cherchons le moyen de mettre fin à toutes ces contradictions qui ne cesseront de s'élever aussi longtemps que les ministres du Roi seront absents de l'Assemblée nationale ».

1. *Moniteur*, t. I, p. 348. Cf. *Journal des états généraux*, t. V, p. 392

« Tous les bons citoyens soupirent après le rétablissement de la force publique, et quelle force parviendrons-nous à établir, si le pouvoir exécutif et la puissance législative se regardant comme ennemis, craignent de discuter en commun sur la chose publique. »

Il citait l'exemple de l'Angleterre où la présence des ministres au Parlement est considérée non seulement comme absolument nécessaire, mais comme un des grands privilèges de la nation, puisqu'elle lui permet d'exercer sur tous les actes du pouvoir exécutif un contrôle plus important que toute autre responsabilité.

Et il exposait l'ampleur de ce contrôle et les autres avantages de la présence des ministres, en ces termes probants qui valent mieux que le plus fidèle résumé et que je reproduis donc malgré leur longueur :

« Il n'y a pas un membre de l'Assemblée qui ne puisse les interroger. Le ministre ne peut pas éviter de répondre. On lui parle tour à tour ; toute question est officielle, elle a toute l'Assemblée pour témoin ; les évasions, les équivoques sont jugées à l'instant par un grand nombre d'hommes, qui ont le droit de provoquer des réponses plus exactes ; et si le ministre trahit la vérité, il ne peut pas éviter de se voir poursuivi sur les mots mêmes dont il s'est servi dans ses réponses. »

« Que pourrait-on opposer à ces avantages ? Dira-t-on que l'Assemblée n'a nul besoin d'être formée par les ministres ? Mais où se réunissent d'abord les faits qui constituent l'expérience du gouvernement ? N'est-ce

pas dans les mains des agents du pouvoir exécutif ? Peut-on dire que ceux qui exécutent les lois n'aient rien à observer à ceux qui les projettent et qui les déterminent ? Les exécuteurs de toutes les transactions relatives à la chose publique, tant intérieures qu'extérieures, ne sont-ils pas comme un répertoire que la nation doit sans cesse consulter ? Hors de l'Assemblée, le consultant n'est plus qu'un individu auquel le ministre peut répondre ce qu'il veut et même ne faire aucune réponse. L'interrogera-t-on par décret de l'Assemblée ? Mais alors on s'expose à des lenteurs, à des délais, à des tergiversations, à des réponses obscures, à la nécessité enfin de multiplier les décrets, les chocs, les mécontentements, pour arriver à des éclaircissements qui, n'étant pas donnés de bon gré, resteront toujours incertains. Tous ces inconvénients se dissipent par la présence des ministres dans l'Assemblée. Quand il s'agira de rendre compte et de la perception et de l'emploi des revenus, peut-on mettre en comparaison un examen qui sera fait sous ses yeux ? S'il est absent, chaque question qu'il paraîtra nécessaire de lui adresser deviendra l'objet d'un débat, tandis que, dans l'Assemblée, la question s'adresse à l'instant même au ministre par le membre qui la conçoit. Si le ministre s'embarrasse dans ses réponses, s'il est coupable, il ne peut échapper à tant de regards fixés sur lui, et la crainte de cette redoutable inquisition prévient bien mieux les maleversations que toutes les précautions dont on peut entou-

rer un ministre qui n'a jamais à répondre dans l'Assemblée ».

« Où les ministres pourront-ils combattre avec moins de succès la liberté du peuple ? Où proposeront-ils avec moins d'inconvénients leurs observations sur les actes de législation ? Où leurs préjugés, leurs erreurs, leur ambition seront-ils dévoilés avec plus d'énergie ? Où contribueront-ils mieux à la stabilité des décrets ? Où s'engageront-ils avec plus de solennité à leur exécution ? »

« Dira-t-on que le ministre aura plus d'influence dans l'Assemblée que s'il n'avait pas le droit d'y siéger ? On serait bien en peine de le prouver. L'influence des ministres, lorsqu'elle ne résulte pas de leurs talents et de leurs vertus, tient à des manœuvres, à des séductions, à des corruptions secrètes ; et si quelque chose peut en tempérer l'effet, c'est lorsque, étant membres de l'Assemblée, ils se trouvent sans cesse sous les yeux d'une opposition qui n'a nul intérêt à les ménager ».

« Qu'on me dise pourquoi nous redouterions la présence des ministres ? Craindrait-on leurs vengeances ? Craindrait-on qu'ils ne marquassent eux-mêmes leurs victimes ? Mais on oublierait que nous faisons une constitution libre, et que si le despotisme pouvait supporter des Assemblées nationales permanentes, il les remplirait d'espions, auxquels les hommes courageux n'échapperaient pas mieux qu'à la présence des ministres. Ce sont les lois sur la liberté individuelle qui nous

affranchiront du despotisme ministériel. Voilà le vrai, l'unique palladium de la liberté individuelle ».

« Non, Messieurs, nous ne céderons point à des craintes frivoles, à de vains fantômes ; nous n'aurons point cette timidité soupçonneuse qui se précipite dans les pièges, par la crainte même de les braver ».

« Les premiers agents du pouvoir exécutif sont nécessaires dans toute assemblée législative ; ils composent une partie des organes de son intelligence. Les lois discutées avec eux deviendront plus faciles, leur sanction sera plus assurée et leur exécution plus entière. Leur présence préviendra les incidents, assurera notre marche, mettra plus de concert entre les deux pouvoirs auxquels le sort de l'Empire est confié. Enfin on ne nous demandera pas de ces inutiles comités où se compromet presque toujours la dignité des représentants de la nation ».

Et Mirabeau proposait, en se résumant, outre deux articles concernant les affaires spéciales en discussion, un troisième ainsi conçu : « que les ministres de sa majesté seront invités à venir prendre dans l'Assemblée voix consultative jusqu'à ce que la constitution ait fixé les règles qui seront suivies à leur égard » (1).

Le sujet avait ainsi été remarquablement exposé, non peut-être sans quelques répétitions. Dans la discussion qui s'ouvrit sur la motion de Mirabeau, plu-

1. Procès-verbal de la séance, page 8.

sieurs des arguments donnés ou combattus par lui furent repris de part et d'autre.

Pour les adversaires de sa motion, c'est surtout ce grand argument de la corruption, qu'on ne fait pas valoir seulement en pure théorie, mais à l'appui duquel on invoque l'exemple du Parlement d'Angleterre, où, dit le vicomte de Noailles (1), « de vrais amis de la liberté regardent comme infiniment dangereux l'usage dont on s'autorise ici. Le ministre au Parlement s'entoure d'une armée à ses gages, distribue les postes etc... » ; où, dit Blin (2) « il y a une majorité corrompue et qui ne prend même pas la peine de cacher le trafic de ses voix, où un grand nombre de motions sont rejetées par la majorité ministérielle qui a ainsi occasionné la perte des colonies, où les passions sont toujours actives, où enfin, dans cette lutte continuelle, l'Assemblée réduite au rôle de spectatrice n'a d'existence réelle que dans les changements de ministre ».

D'autres cèdent à une défiance générale du pouvoir exécutif. C'est sous cette inspiration sans doute que Montlosier se refuse à donner dans l'Assemblée une influence à des individus que la nation n'y a pas appelés et à mettre entre les mains du gouvernement une initiative qu'on a si sagement proscrite (3).

- | | |
|------------------------------------|--|
| 1. <i>Moniteur</i> , t. I, p. 348. | } Simple résumé au <i>Journal des états généraux</i> , t. V, p. 394-398. |
| 2. <i>Moniteur</i> , t. I, p. 349. | |
| 3. <i>Moniteur</i> , t. I, p. 349. | |

Le souci, si répandu dans l'Assemblée de la séparation stricte et absolue des pouvoirs exerce aussi son influence. Il détermine Lanjuinais (1), autant sans doute que la défense que lui fait son cahier d'opiner devant les ministres, à écarter ceux-ci de l'Assemblée, parce que « la voix consultative tenant de bien près à la délibérative, on réunirait en eux, en leur accordant la première, le pouvoir législatif au pouvoir exécutif » (2).

Enfin on répond à Mirabeau (l'argument est encore de Blin) (3) que les ministres peuvent toujours communiquer leurs lumières à l'Assemblée sur le point qui est en discussion, et que les conférences dans les comités permettent d'entrer dans des détails plus minutieux, et de s'éloigner de la circonspection que commande une Assemblée nombreuse, ce à quoi la vérité gagne.

Dans le camp des partisans de la motion, on reprit surtout ce qu'avait dit Mirabeau du peu de séduction que les ministres pourraient exercer dans l'Assemblée : on fit remarquer qu'ils s'y trouveraient les égaux de chaque député et infiniment au-dessous de la dignité de l'Assemblée (Garat) (4). Clermont-Tonnerre fit valoir la

1. *Moniteur*, t. I, p. 349. — Cf. *Journal des états généraux*, t. V, p. 399.

2. Il s'appuie aussi, à la fin de son discours, sur le souci de la dignité des deux pouvoirs.

3. *Moniteur*, t. I, p. 349.

4. *Moniteur*, t. I, p. 348.

faculté procurée ainsi d'éliminer les ministres incapables et de combattre les hostiles (1).

Les sentiments de défiance devaient, du reste, être les plus forts et la motion de Mirabeau fut rejetée. Mais ses adversaires avaient bien vu par quel lien étroit elle se rattachait à la question du choix des ministres dans l'Assemblée, et que, si on admettait ceux-ci, en passant par-dessus les craintes de corruption et de séduction, il n'y avait guère de motifs de s'opposer au passage inverse de l'Assemblée au ministère. C'est sans doute dans la pensée de donner sur ce nouveau terrain un nouveau gage à cette peur de la corruption et à ce souci du désintéressement qui enfièvreient l'Assemblée, passions nobles, mais qui l'aveuglèrent souvent, et aussi, comme on le verra, dans une pensée d'opposition à Mirabeau lui-même que Lanjuinais proposa pour le cas où la motion passerait, l'article suivant pour, dit-il, en balancer l'effet : « Les représentants de la Nation ne pourront obtenir du pouvoir exécutif, pendant la législature dont ils seront membres, et pendant les trois années suivantes, aucune place dans le ministère, aucune grâce, aucun emploi, aucune commission, avancement, pension et émolument, sous peine de nullité et d'être privés des droits de citoyens actifs » (2).

Ainsi se présentait pour la première fois devant l'As-

1. *Moniteur*, t. I, p. 348.

2. Procès-verbal de la séance.

semblée la question de l'accession des députés au ministère. Elle n'était du reste pas absolument entière. D'une part, plusieurs des projets de constitution, présentés au mois d'août avaient formulé l'incompatibilité du mandat législatif avec l'exercice d'une délégation du pouvoir exécutif ; et si, comme les dispositions correspondantes des cahiers, cela ne visait peut-être pas directement le ministère, du moins était-ce l'indication d'un état d'esprit qui devait tendre à en exclure les députés.

Mais d'autre part, en fait, plusieurs membres de l'Assemblée étaient devenus ministres depuis le commencement de la session. C'est à des députés qu'au commencement du mois d'août le roi avait donné les places vacantes de son ministère. Et le roi comme l'Assemblée avaient souligné ce fait. Le roi, en annonçant la nouvelle à l'Assemblée, terminait ainsi sa lettre : « Les choix que je fais dans votre Assemblée même vous annoncent le désir que j'ai d'entretenir avec elle la plus confiante et la plus amicale harmonie » (1). Et l'Assemblée applaudissait deux fois la lettre qui lui était deux fois lue, et votait ensuite une adresse de remerciement au roi pour la marque de confiance qu'il venait de lui donner et la communication qu'il lui en avait faite. De plus, lorsque fût porté au roi le décret de la nuit du 4 août, au cours de son allocution, le président de l'Assemblée lui disait : « Votre choix, Sire, offre à

1. Procès-verbal de la séance du 4 août, p. 4.

la nation des ministres qu'elle vous eût présentés elle-même. C'est parmi les dépositaires des intérêts publics que vous choisissiez les dépositaires de votre autorité etc., etc... »

Mais de toutes ces protestations de confiance, personne n'avait tiré la conclusion logique que pour faire l'union des deux pouvoirs, si les nouveaux ministres, par leur origine, représentaient l'Assemblée auprès du roi, il fallait qu'en continuant à assister aux séances l'Assemblée, ils représentassent de même au sein de celle-ci le pouvoir exécutif. Au contraire, les ministres choisis avaient, dès ce jour, cessé de remplir leurs fonctions de députés.

Dans la discussion de novembre, on vit bien le lien des deux questions, et la solidarité des deux points de vue amena Mirabeau à les traiter ensemble dans le discours remarquable où il discuta la motion de Lanjuinais, et dont je reproduis le début (1) :

« Je ne puis croire que l'auteur de la motion veuille sérieusement faire décider que l'élite de la nation ne peut renfermer un bon ministre ».

« Que le roi, qui, dans ces moments difficiles, est venu demander des conseils aux représentants de la grande famille, ne puisse prendre le conseil de tel de ces représentants qu'il voudra choisir ».

« Qu'en déclarant que tous les citoyens ont une égale

1. *Moniteur*, t. I, p. 349. — Cf. *Journal des états généraux*, p. 402 ; t. V.

aptitude à tous les emplois, sans autre distinction que celle des vertus et des talents, il faille excepter de cette aptitude et de cette égalité de droits les douze cents députés, honorés du suffrage d'un grand peuple ».

« Que l'Assemblée nationale et le ministère doivent être tellement divisés, tellement opposés l'un à l'autre, qu'il faille écarter les moyens qui pourraient établir plus d'intimité, plus de confiance, plus d'unité dans les desseins et dans les démarches ».

« Non, Messieurs, je ne crois pas que tel soit l'objet de la motion, parce qu'il ne sera jamais en mon pouvoir de croire une chose absurde ».

« Je ne puis non plus imaginer qu'un des moyens de salut public pour nos voisins ne puisse être qu'une source de maux parmi nous ».

« Que nous ne puissions profiter des mêmes avantages que les communes anglaises retirent de la présence de leurs ministres ».

« Que cette présence ne fût parmi nous qu'un instrument de corruption, ou une source de défiance, tandis qu'elle permet au parlement d'Angleterre de connaître à chaque instant les desseins de la cour, de faire rendre compte aux agents de l'autorité, de les surveiller, de les instruire, de comparer les moyens avec les projets et d'établir cette marche uniforme qui surmonte tous les obstacles ».

« Je ne puis croire non plus, que l'on veuille faire cette injure au ministère de penser que quiconque en

fera partie doit être suspect par cela seul à l'Assemblée législative ».

« A trois ministres déjà pris dans cette Assemblée et presque d'après ses suffrages, que cet exemple fait sentir qu'une pareille promotion serait dangereuse à l'avenir ».

« A chacun des membres de cette Assemblée, que, s'il était appelé au ministère pour avoir fait son devoir de citoyen, il cesserait de le remplir par cela seul qu'il serait ministre ».

« Enfin à cette Assemblée elle-même qu'elle ferait (devrait?) redouter un mauvais ministre, dans quelque rang qu'il fût placé, et quels que fussent ses pouvoirs, après la responsabilité que vous avez établie ».

Mirabeau remarquait ensuite que si c'était un point de constitution que l'on voulait fixer, le moment n'en était pas encore venu, que, si c'était une simple règle de police, il fallait peut-être examiner s'il dépendait de l'Assemblée d'établir pour cette session une incompatibilité que les mandats n'avaient pas prévue, et à laquelle aucun député ne s'était soumis. Si l'on voulait défendre à chacun des représentants de donner sa démission, c'était violer leur liberté. Si l'on voulait empêcher celui qui avait donné sa démission d'accepter une place dans le ministère, c'est la liberté du pouvoir exécutif que l'on voulait limiter. Si on voulait priver les mandants du droit de réélire le député que le

monarque appellerait dans son conseil, c'est alors un point de constitution qu'il fallait établir.

Il rappelait qu'il y avait eu un moment où l'Assemblée nationale ne voyait d'autre espoir de salut que dans une promotion de ministres qui, pris dans son sein, qui, désignés en quelque sorte par elle, adopteraient ses mesures et partageraient ses principes. Et il revenait enfin à l'argument capital de sa thèse, à savoir qu'une telle mesure, alors que le choix de bons ministres n'était pas si facile, bornait le nombre de ceux parmi lesquels un tel choix pourrait être fait, rendait inéligibles douze cents citoyens qui étaient déjà l'élite de la nation, forçait le roi à préférer aux députés de son peuple ou des courtisans ou ceux à qui la nation n'avait point donné sa confiance quoique, peut-être, ils se fussent mis sur les rangs pour la solliciter.

Et, dans un passage souvent cité, avec une hautaine éloquence qui dut indisposer l'Assemblée, il disait ne voir d'autre but à la motion de Lanjuinais que l'exclusion de celui-ci ou de lui-même du ministère, et proposait de borner l'exclusion demandée à M. de Mirabeau, député des communes de la sénéchaussée d'Aix, « fort heureux, disait-il, s'il pouvait à ce prix conserver à cette Assemblée l'espérance de voir plusieurs membres, dignes de toute sa confiance et de tout son respect, devenir les conseillers intimes de la nation et du roi, qu'il ne cesserait de regarder comme indivisibles ».

Il fut en vain soutenu par Castellane, qui, rendant hommage en désintéressement dont s'inspirait la motion de Lanjuinais, s'opposait néanmoins à son adoption et réclamait au moins son ajournement : « Le plus grand avantage que nous puissions retirer des Assemblées législatives permanentes doit consister à connaître les hommes utiles, et il serait étonnant que ceux qui, par de grands talents et de grandes vertus, auraient mérité la confiance, ne pussent en obtenir des témoignages (1) ».

La première partie de la motion de Lanjuinais n'en fut pas moins admise et l'Assemblée décréta qu'aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourrait obtenir une place de ministre (?) pendant la session actuelle (2). Le surplus en était ajourné à l'époque où l'éligibilité des ministres et des agents du pouvoir exécutif serait discutée constitutionnellement.

Mirabeau venait ainsi de livrer pour une des idées que paraît impliquer logiquement le gouvernement parlementaire, guidé qu'il était par son intérêt personnel venant en aide à son bon sens, la plus grande bataille oratoire de sa vie publique. C'est après la perte de cette bataille décisive qu'il se dégoûtera, à l'excès même, de l'Assemblée, dont il est devenu membre, et qu'il désespérera de voir établir par elle un édifice

1. *Moniteur*, t. I, p. 349.— Cf. *Journal des états généraux*, t. V, p. 403.

2. Procès-verbal de la séance. p. 6.

constitutionnel durable (1). Manifestement du reste, comme on vient de l'indiquer, en même temps que pour un principe fécond, il avait combattu pour sa propre cause, désireux que rien ne s'opposa plus à ce qu'il pût garder le secours de sa puissante parole, le jour où son rêve d'entrer au Conseil du roi se serait enfin réalisé (2). Et l'idée généralement répandue dans l'Assemblée que sa motion lui était suggérée par des vues d'ambition personnelle, et le peu de confiance qu'inspirait son caractère, après avoir fait rejeter sa motion (3), contribuèrent sans doute beaucoup à faire adopter celle de Lanjuinais, si, d'ailleurs les intrigues de Necker, qui défendait sa place, n'y furent peut-être pas étrangères (4), et si quelques députés se déterminèrent par des raisons de théorie politique (5).

Quoi qu'il en soit, Mirabeau, devenu le conseiller secret de la cour, ne cessera pas de rappeler ces idées,

1. De Loménie : *Les Mirabeau*, t. IV, p. 439.

2. Stern : *Vie de Mirabeau*, trad. française, 1896, t. II, p. 144.

3. De Lameth : *Histoire de l'Assemblée constituante*, t. I, p. 242.

4. Cf. Stern, *Vie de Mirabeau*, trad. française, t. II, p. 146.

5. De Lameth, *Histoire de l'Assemblée constituante*, t. I, p. 242 : « Dans une assemblée constituante, il y aurait danger à ce que les ministres fussent pris, pendant sa durée, parmi les membres qui exerceraient une grande influence dans son sein, puisqu'on devrait prévoir qu'ils emploieraient tous leurs moyens et toutes les ressources de l'autorité à en étendre les limites, tandis que, la constitution étant terminée, la sphère des pouvoirs est invariablement fixée, et que la représentation a, entre ses mains, la faculté d'arrêter les manœuvres coupables des ministres, en les mettant en accusation ».

et il faut le suivre sur ce nouveau terrain de son activité pour se rendre compte de l'importance qu'il y attachait : il indiquera toujours comme but la suppression de l'article sur l'incompatibilité, avec peu d'illusions, semble-t-il, surtout à la fin, sur les chances de l'obtenir. La marquise du Saillant, dans une lettre à la femme de Mirabeau (fin de 89) cite déjà ces paroles de lui «... Que faire ensuite ? Raviver le pouvoir exécutif, régénérer l'autorité royale et la concilier avec la liberté nationale. Cela ne se fera pas sans un nouveau ministère, et cette entreprise est assez belle et difficile pour désirer d'en être. Mais un nouveau ministère sera toujours mal composé, tant que les ministres ne seront pas membres de la législative. Il faut donc qu'on revienne sur le décret des ministres. On y reviendra, ou la révolution ne sera jamais consolidée (1). »

Dans sa première note pour la Cour (1^{er} juin 1790) (2), il signale à propos de La Fayette, la force qu'aurait contre les intrigues un ministère appuyé sur l'Assemblée : « ... jamais un tel homme... ne pourrait être redoutable à de bons ministres, qui, forts de toute l'autorité de l'Assemblée nationale qu'ils sauraient diriger et dont ils seraient les professeurs civiques et révévés, et non les disciples mutins ou rebelles, sauraient employer tous les moyens de conduire l'opinion publique. »

1. *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de La Mark*, éditée par De Bacourt, t. I, p. 429.

2. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 34.

Et c'est toujours à la même idée fondamentale qu'il revient, celle d'un gouvernement d'opinion, dont on sait déjà par ailleurs que la présence des ministres dans l'Assemblée est pour lui une condition nécessaire, lorsqu'il écrit, dans sa vingtième note (1), à la vérité à propos d'un point spécial) : « L'opinion publique a tout détruit, c'est à l'opinion publique à rétablir », et dans sa vingt-troisième note (2) : « On a souvent dit, et je ne crains pas de répéter, que l'opinion publique est le seul ressort qui reste au gouvernement; que le seul ministre digne de sa place est celui qui, se mettant au niveau des circonstances, saura d'abord diriger et ensuite maîtriser cette opinion par les choix qui sont encore en son pouvoir, par l'emploi des hommes les plus habiles et par tous les moyens d'influence. »

Il prévoyait justement aussi que les événements confirmeraient ses vues. L'Assemblée nationale allait aborder la partie de sa tâche la moins populaire. On pouvait énumérer les classes de gens qu'elle allait mécontenter. Pour réprimer les insurrections, elle multiplierait les décrets et opposerait les uns aux autres les pouvoirs qu'elle avait créés, afin de les contenir l'un par l'autre. La défiance pour les ministres augmentant sans cesse, elle allait leur imputer des maux qui n'étaient que son ouvrage, empiéter sur l'autorité royale, et si elle réus-

1. 24 août 90. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 144.

2. 7 septembre 90. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 162.

sissait, le gouvernement monarchique allait s'en trouver plus affaibli que jamais (1).

Mirabeau écrivait donc : « Cet effrayant tableau qui n'est que le résultat de la plus simple prévoyance, détermine impérieusement quelle doit être, à l'instant même, la conduite de la cour. Il est impossible, dans un gouvernement représentatif, pour que la nation ne soit pas exposée aux plus violentes secousses, et l'autorité royale à des attaques continuelles, que les ministres n'aient pas séance dans le corps législatif. Leur présence seule peut y servir d'intermédiaire et de lien commun entre des pouvoirs qu'il est plus facile de séparer dans la théorie que dans la pratique. Par là toutes les mesures actives du corps législatif ne paraîtraient que les mesures du pouvoir exécutif ; on ne présenterait plus deux buts opposés au respect des peuples ; il y aurait unité d'action dans l'autorité, l'Assemblée nationale augmenterait sa véritable force, et le roi conserverait sa prérogative. Si cette mesure est toujours indispensable dans la forme de gouvernement que nous avons adoptée, elle l'est encore plus dans un moment de révolution, où l'autorité royale ébranlée de toutes parts et paralysée dans tous ses ressorts, peut périr ou par l'inaction ou par le concours d'une autre autorité, qui n'aurait besoin, pour la remplacer entièrement, que d'être secondée par les circonstances ».

1. Ainsi s'exprime à peu près le début de la vingt-sixième note (12 sept. 90).

« Ainsi il n'y a plus à balancer et le moment est arrivé où le décret qui ne permet pas de former un ministère dans le sein de l'Assemblée nationale doit être ouvertement attaqué par le roi et par tous ceux qui veulent sauver à la fois le gouvernement monarchique et le royaume ».

« Je ferai connaître, par des notes particulières, et les moyens qu'il convient d'employer, et la tactique dont il faudra se servir ; je me borne, dans ce moment, à faire observer que la provocation faite par le roi, quel qu'en soit le succès, ne peut que lui être utile. Le choix des ministres dans l'Assemblée nationale est encore plus avantageux au royaume qu'à l'autorité royale. Le roi aura donc pour lui la justice, l'intérêt public, les véritables principes, les suffrages de tous les hommes éclairés. Vint-on à échouer, les suites du refus retomberaient sur l'Assemblée (1).

Et il disait encore, au cours de sa vingt-neuvième note (6 octobre 90) (2), alors qu'un changement de mi-

1. Un peu plus tard, il prépara un projet de discours pour porter une seconde fois la question devant l'Assemblée. V. ce discours au tome VIII, p. 436, des *Mémoires de Mirabeau*, de Lucas de Montigny, qui en a eu la minute ou la copie de la main d'un des secrétaires de Mirabeau. Les arguments qu'il contient sont ceux que nous avons déjà mainte fois rencontrés : l'importance qu'il y a à ce que les deux pouvoirs marchent d'accord, à ce que la nation exerce son influence sur le choix des ministres, sans pouvoir les nommer directement, comment l'opinion générale viendrait marquer dans l'Assemblée nationale du sceau de son estime ceux que le roi devrait prendre pour ministres, etc.

2. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 249.

nistère lui paraissait nécessaire : « Il faut tenter de faire révoquer le décret, dût-on échouer ; le roi ne peut qu'y gagner ! je l'ai démontré dans d'autres notes ». Et peut-être serait-on cependant forcé de prendre un ministère hors de l'Assemblée ; mais, écrivait-il à Lamark, si on pouvait le prendre dans l'Assemblée, « comme la plupart des membres sont des deux sociétés ; il y aurait un préalable à remplir. Ce serait de les réunir. On en ferait une liqueur tempérée, comme en mêlant de l'eau et du vin. Peut-être même cette mixtion neutraliserait le tout. Au pis-aller, cette réunion serait la tâche des nouveaux ministres. On ne serait donc ni démagogisé, ni déjoué » (1). Et, dans sa trentième note, tout en admettant fort bien qu'il pouvait arriver que le décret ne fût pas levé (2), il s'abandonnait cependant avec prédilection à l'hypothèse inverse, et il signalait l'influence instructive et pacifiante que doit produire l'exercice du pouvoir. « Des jacobins ministres (car il prévoyait qu'on pourrait être amené à un tel choix) ne seraient pas des ministres jacobins. Pour un homme quel qu'il soit, une grande élévation est une crise qui guérit les maux qu'il a et lui donne ceux qu'il n'a point. Placé au timon des affaires, le démagogue le plus enragé, voyant de plus près les maux du royaume, reconnaîtrait l'insuffisance du pouvoir royal. Plus il serait

1. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 223, 13 octobre 90.

2. De Bacourt : *Correspondance*, t. II, p. 228, 16 octobre 90.

flatté de consolider son ouvrage, plus il mettrait de soin à le corriger. Bientôt son parti, pour lui rester fidèle, se relâcherait de ses principes ; il croirait être inébranlable dans ses opinions, et, sans le vouloir, sans le savoir, il se trouverait tout à coup neutralisé, il ne serait plus le même ».

Que si le ministère devait être pris dans le parti populaire (sans doute aussi de l'Assemblée), Mirabeau s'en promettait aussi d'heureux résultats : « La majorité de l'Assemblée, sur une foule de questions, ne tient pas à un grand nombre de voix ; et plus d'habileté, plus de moyens pourraient bientôt faire pencher la balance. Tel député qui craint de seconder des ministres trop chancelants dans leurs places pour faire des promesses ou pour les remplir, s'attacherait à un ministère naissant, qui n'aurait point encore obtenu la confiance, mais qui ne l'aurait point perdue ». L'aversion même contre un nouveau ministère lui paraissait pouvoir offrir des avantages ; « car on finit par se dégoûter de ceux qui ne sont contents de rien. »

Puis il se reprenait à rêver de ce ministère de concentration, comme dirait la langue politique moderne, qui, réunissant les Jacobins et le parti populaire, les rapprochant par l'identité de pouvoirs, les corrigeant les uns par les autres, rallierait ainsi les divers partis, et dont l'œuvre tournerait ainsi tout entière au profit de l'autorité royale (1).

1. Voyez la fin de la note, De Bacourt, *Correspondance*, t. II, p. 229-230.

Une occasion nouvelle vint bientôt s'offrir à Mirabeau de tenter de faire mettre en pratique les vues sur lesquelles il avait déjà si souvent insisté. A l'occasion des troubles de Brest, en octobre 1890, les comités diplomatique, colonial, militaire et de la marine venaient, comme nous l'avons déjà vu, d'engager l'Assemblée à prier le roi de nommer un nouveau ministère, capable de faire exécuter les décrets. Et Mirabeau d'écrire (1) : « Il me semble que le roi devrait provoquer dès le lendemain la levée du décret, et la lettre que j'offre de faire mettrait l'Assemblée dans le plus grand embarras, et ferait prendre au monarque, dans le royaume, la plus belle date ». Mais déjà il ne croyait plus que cette tentative pût avoir quelque succès, et ses conseils n'étaient plus que des conseils de tactique politique sur le choix des nouveaux ministres, qui ne touchent pas à notre question doctrinale.

Mais elle restait pour lui bien évidemment le point capital, et bien que, sans doute, il pensât qu'il était désormais inutile d'y revenir directement, ce n'est manifestement que dans cette hypothèse qu'auraient eu toute leur valeur les conseils qu'il continuait de donner dans sa trente-troisième note (2) et surtout dans la trente-sixième où il résume remarquablement sa pensée dans

1. Trente et unième note. 13 octobre 90, *op. cit.* t. II, p. 231. — Note très corrigée.

2. 18 octobre 90, *op. cit.* t. II, 248. « Le roi ne pouvait gouverner sans se coaliser avec le parti dominant ; un nouveau ministère.

quelques formules frappantes (1) : « J'ai dit : veut-on gouverner ? On ne le peut que par la majorité, et l'on ne peut influencer sur la majorité qu'en se rapprochant d'elle, qu'en lui donnant le ministère (2) qui paraîtra lui convenir, qu'en la forçant de le défendre, qu'en l'obligeant de composer par l'effet inévitable d'une confiance réciproque » (3).

Mais cette direction, même par un ministère pris au dehors, finissait par lui paraître impossible dans une Assemblée sur laquelle ses chefs les plus vénérés n'avaient que très peu d'ascendant, et qui échappait à toute influence (3). Il n'en espérait plus rien, et ce n'est qu'en passant, dans le plan qu'il proposait pour perdre cette Assemblée décidément finie, qu'on retrouve une allusion au fameux décret de novembre et la proposition de le faire abroger pour l'avenir en persuadant aux chefs de file qu'ils en profiteraient (4).

La mort interrompit bientôt Mirabeau. Mais on a pu voir par ses discours et ses notes avec quelle netteté et quelle précision, il avait signalé la coopération des deux pouvoirs et les règles qui en découlaient comme les

formé d'après l'impulsion de la majorité et secondé par elle, lui donnera bientôt cet avantage et lui fera reconquérir son influence ».

1. 24 octobre 90. De Bacourt : *Correspondance*.... t. II, p. 262.

2. Cf. fin de la trente-septième note, 25 octobre 90, *op. cit.*, p. 268 et ss.

3. Quarante-septième note. Sans date, *op. cit.* t. II, p. 420.

4. Même note, p. 434.

conditions nécessaires du bon fonctionnement du nouveau gouvernement et avec quelle ressource d'arguments il les avait défendues.

Mais si les événements lui avaient paru confirmer toujours davantage la justesse de ses vues, ils n'avaient pas instruit de même ses collègues de l'Assemblée constituante. Et leur persistance à croire à l'excellence du décret d'incompatibilité qu'ils avaient rendu se marque dans différentes circonstances.

Quand dans sa lettre au président, lue le 25 mars 1790, le roi rappelle l'attention de l'assemblée sur le bureau de trésorerie, dont il choisirait, dit-il, la plupart des membres dans l'Assemblée, Lépaux (1) observe sur cette question que remplir le vœu du roi serait contrevenir au décret antérieurement rendu ; car ceux qui formeraient le bureau de trésorerie ne seraient autre chose que des ministres. Or ce serait affaiblir la confiance de la nation et détruire la responsabilité ministérielle, sauvegarde de la constitution. Et après différentes observations, l'Assemblée déclare qu'elle persiste dans ses décrets, après, dit-elle, les avoir de nouveau examinés pour donner à Sa Majesté une preuve de son amour et de son respect (2).

De même lorsque Menou, dans la séance du 19 octobre 1790 propose le décret qui, dans la pensée des

1. *Moniteur*, t. II, p. 333. Cf. *Journal des états généraux*, t. IX, p. 470.

2. Procès-verbal du 25 mars 1790, p. 44.

comités dont il est l'organe, doit aboutir à un changement de ministère, il expose que les sentiments personnels du roi ne permettent pas de douter que, s'il se détermine à choisir de nouveaux ministres, il les prendra parmi les amis de la constitution ; mais Menou a soin de n'y pas comprendre ceux mêmes qui participent à sa formation et qui seraient, par conséquent, les moins suspects : « Un décret exclut du ministère les membres de cette Assemblée ; il doit être maintenu : c'est le *palladium* de la liberté (1). »

Ce sont des murmures qui accueillent dans la même séance (2) l'observation de Cazalès que l'abrogation de ce décret serait peut-être un bien. Et lorsqu'il ajoute que peut-être si cette question était discutée, les plus zélés partisans de ce décret seraient les plus actifs à demander sa réformation, Charles Lameth l'interrompant s'écrie : « Qu'on mette par amendement que le décret sera conservé ». De même, terminant son discours, où il a pourtant effleuré l'usage contraire, sans l'apprécier, mais dans un passage louangeur pour l'Angleterre, Barnave dit (3) : « Déclarez en même temps que vous persistez dans le décret par lequel vous avez exclu tous vos membres du ministère. Le décret est

1. *Moniteur*, t. III, p. 4214. Ceci n'est pas au *Journal des états généraux*.

2. *Moniteur*, t. III, p. 4215. Cf. *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 46 et ss.

3. *Moniteur*, t. III, p. 4219. Cf. *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 40 et ss.

immuable, chacun sait au fond de son cœur que nous n'en reviendrons jamais ». Manifestement, et ils le craignent plus encore dans une circonstance, où comme l'indiquait Cazalès, ceux qui tentaient de renverser les ministres pouvaient être soupçonnés de désirer leurs places, ils sont tous hantés de la peur de ne pas paraître désintéressés, et c'est pourquoi ils s'acharnent à s'interdire le ministère, comme ils s'interdisent les places qui en dépendent, comme ils s'interdisent la réélection.

Enfin, le même esprit de défiance et de désintéressement inquiet se marque bien encore dans l'adoption le 7 avril 1791 (1) de la proposition de Robespierre portant qu'aucun membre de l'Assemblée ne pourra être promu au ministère, (et on y ajoute d'autres places), pendant les quatre années qui suivront cette session. A Tracy, qui parle des inconvénients de réduire le pouvoir exécutif à choisir ses agents parmi les personnes qu'il est le moins à portée de connaître, Beaumetz fait cette réponse caractéristique que, quand on suit le mouvement de son cœur, on est sûr de n'être pas trompé, et il évoque de nouveau les intrigues ministérielles.

Mais la discussion fut rouverte sur cette question le 13 août 1791 (2), et de sages paroles y furent pronon-

1. *Moniteur*, t. IV, p. 407. Cf. *Journal des états généraux*, t. XXVI, p. 57 et ss.

2. *Moniteur*, t. V, p. 937. Cf. *Journal des états généraux*, à cette date.

cées (1). L'article avait été, le 7 avril, voté comme article constitutionnel, et le député Saint-Martin remarquait qu'il avait été omis dans le projet définitif d'acte constitutionnel, présenté par Thouret en son nom dans la séance du 8 août. Mais Thouret et Duport, particulièrement, proposèrent, sur ce point, une judicieuse distinction. Ils passaient condamnation sur ce qui visait l'Assemblée actuelle, et Duport voulait bien appeler acte de générosité l'acte par lequel les membres de l'Assemblée s'étaient exclus des places du ministère. Mais tous deux s'élevaient avec force contre la prétention de faire de cette décision une disposition constitutionnelle. Thouret distingue entre ce qui doit être mis dans la constitution, et ce qui peut être bon en révolution, mais n'est bon que là. Il fait la part des circonstances : il pense que lorsqu'après un long despotisme, une nation s'éveille et se reconstitue, son principal ennemi est le pouvoir exécutif. Mais plus tard, celui-ci qui est comme l'autre, institué par la nation et nécessaire à sa liberté, ne doit plus être traité en ennemi, et il ne faut pas établir un état d'antipathie, en empêchant de passer des places de l'un aux places de l'autre. La seule objection réelle qui est la crainte de la corruption se résout facilement puisque, entre autres arguments, comme ce n'est qu'en combattant les ministres qu'on pourra les remplacer,

1. Voyez sur cette discussion, Duguît : *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, dans la *Revue d'économie politique*, 1893, p. 353.

il se formera une opposition qui critiquera continuellement les ministres en place et ainsi la corruption même tournera au profit de la chose publique. Duport reprend l'argument déjà souvent invoqué des dangers de l'opposition générale entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et appuie Thouret sur l'utilité au contraire dans le corps législatif d'une opposition, source des bonnes discussions. Il expose enfin les avantages pour la bonne exécution des lois de la confier à des ministres populaires. Puisque le peuple ne peut les élire, il faut donc les prendre parmi ceux qui ont déjà sa confiance.

Mais ces démonstrations déjà plusieurs fois faites n'avaient plus de prise sur cette assemblée. Rœderer répondait en refusant de comprendre la distinction entre l'opposition dans la nation et l'opposition dans le corps législatif, insistait sur la corruption, et déclarait qu'une surveillance des ministres fondée sur le désir de les remplacer, était dégradante et de nature à plutôt augmenter leur pouvoir. Et quant aux choix du pouvoir exécutif qu'on craignait de restreindre, il pourrait toujours les faire quatre ans en arrière.

Et l'assemblée votait d'après ces vues, en réduisant toutefois à deux ans le temps pendant lequel les membres des législatures seraient exclus du ministère et des autres places du pouvoir exécutif, après l'expiration de leurs fonctions (1) ».

1. Voyez le procès-verbal de la séance, p. 11.

L'Assemblée en avait définitivement terminé avec la question du choix des ministres dans son sein. Elle devait revenir une fois encore à la question voisine de l'assistance des ministres à ses séances et de leur participation à ses délibérations. Mais par tout ce qui avait été dit dans les discussions sur le premier point, et par l'accueil qu'elle avait fait autrefois à la motion de Mirabeau, on pouvait prévoir les sentiments de l'Assemblée à cet égard. Et en effet, lorsque, à la séance du 15 août 1791 (1), Thouret au nom du comité de révision, vint proposer la disposition suivante : « Les ministres du roi auront entrée à l'assemblée législative ; ils auront une place marquée ; ils seront entendus sur tous les objets sur lesquels ils demanderont à l'être, et toutes les fois qu'ils seront requis de donner des éclaircissements », elle souleva les plus vives protestations. Robespierre, Barrère, Pétion, et dans le parti modéré, Lanjuinais, invoquèrent la séparation des pouvoirs, et reproduisirent les arguments maintes fois invoqués. Barnave, qui défendit le projet, ne put aussi que signaler de nouveau le double intérêt qu'avait la présence des ministres dans le corps législatif, d'une part, pour la facilité de la surveillance à exercer sur eux, d'autre part, pour la bonne confection des lois. Le parti adverse admettait du reste l'entrée des ministres dans l'assemblée lorsqu'ils y auraient été admis par elle. Ici,

1. *Moniteur*, t. V, p. 946. — Voyez Duguît : *La séparation des pouvoirs...*, p. 369.

pourtant, l'assemblée eut le mérite de se soustraire un peu à son excessif esprit de logique et de symétrie politiques, et elle adopta la solution transactionnelle proposée par Charles de Lameth : « Les Ministres du Roi auront entrée dans l'Assemblée Nationale Législative ; ils y auront une place marquée ; ils y seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée Nationale leur accordera la parole » (1). Aussi bien, cette demi-mesure, utile pour le bon travail législatif, était-elle sans importance pour la marche générale du gouvernement : en n'affirmant pas la responsabilité politique des ministres, en refusant qu'ils fussent pris dans le sein des assemblées, la Constituante excluait l'action concertée des deux pouvoirs : et forcément dans ce temps troublé, dans cette atmosphère de révolution, elle les acculait au coup d'état royal ou parlementaire.

(1) Procès-verbal de la séance du 15, p. 13.

CHAPITRE III

LE DROIT DE DISSOLUTION

On a vu que le gouvernement parlementaire comportait comme correctif des droits étendus qu'il confère au parlement sur le pouvoir exécutif, le droit pour celui-ci de refuser de se soumettre aux indications des élus du peuple, en les renvoyant devant lui, par la dissolution de l'assemblée, suivie d'une convocation nouvelle. L'exercice de ce droit, dans la constitution normale du gouvernement parlementaire, se rattache étroitement à l'activité du ministère. C'est parce que celui-ci ne peut, en agissant suivant ce qu'il croit être le vœu du pays, faire admettre par le parlement des réformes qu'il estime utiles ou nécessaires, ou faire repousser par lui des mesures qu'il juge inopportunes ou funestes, ou c'est parce qu'il ne peut lui faire approuver sa politique générale, que le chef du pouvoir exécutif prononce une dissolution dont le ministère porte, du reste, la responsabilité. La procédure est donc toujours la même : le pouvoir exécutif prend

l'initiative de la dissolution, lorsque conscient d'avoir la confiance du pays, il ne rencontre plus dans le parlement le concours nécessaire au gouvernement et peu importe la façon dont s'est manifesté ce refus de concours.

A l'Assemblée Constituante, il n'en pouvait être ainsi, le ministère n'y ayant pas cette importance, et son rôle n'y ramenant pas comme dans le gouvernement parlementaire normal tous les genres de conflits à une question unique. On y discuta le droit de dissolution, d'une part, à propos du désaccord possible sur l'existence d'un ministère, d'autre part à propos du désaccord possible sur les questions de législation, entre le roi et l'assemblée.

I

La dissolution comme correctif de la responsabilité politique des ministres, fut d'abord signalée par Mirabeau au cours de la discussion sur l'adresse tendant à demander au roi le renvoi des ministres dans la séance du 16 juillet 1789 (1). Sans exposer la question en forme, il y était amené dans sa réplique à Mounier sur

1. *Moniteur*, t. I, p. 84. Cf. *Journal des états généraux*, t. II, p. 45 et ss.

la valeur de la constitution anglaise, et il disait : « C'est apparemment la dernière dissolution du Parlement qui vous effraie... je vous dirai que cet exemple offre la preuve la plus irrésistible que l'influence d'une Assemblée nationale sur les ministres ne peut jamais être désastreuse, parce qu'elle est nulle, cette influence, aussitôt que le sénat en abuse. Qu'est-il arrivé, en effet, dans cette circonstance rare, où le roi d'Angleterre, étayé d'une très faible minorité, n'a pas craint de combattre la formidable assemblée nationale et de la dissoudre ? Soudain l'édifice fantastique d'une opposition colossale s'est écroulé sur ses frêles fondements, sur cette coalition cupide et factieuse qui semblait menacer de tout envahir. Eh ! quelle est la cause d'un changement si subit ? c'est que le peuple était de l'avis du roi et non de celui du parlement. Le chef de la nation dompta l'aristocratie législative par un simple appel au peuple, à ce peuple qui n'a jamais qu'un intérêt, parce que le bien public est essentiellement le sien. Ses représentants revêtus d'une invincible puissance et presque d'une véritable dictature, quand ils sont les organes de la volonté générale, ne sont que des pygmées impuissants, s'ils osent substituer à leur mission sacrée des vues intéressées ou des passions particulières ».

C'est sous forme oratoire, et avec la discutable phraséologie de Rousseau, l'exacte théorie du droit de dissolution, nécessaire pour trancher les questions qui

soulèvent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif un désaccord irréductible.

Cazalès à son tour y insistait, dans la séance du 19 octobre 1790 (1), où la même question s'agitait pour la seconde fois. Un de ses griefs contre l'influence que l'Assemblée tendait à s'attribuer sur le choix des ministres était qu'elle obligeait ainsi le roi à lui obéir à elle, puisque le roi n'avait pas encore le moyen légal de consulter le peuple qui, pensait sans doute Cazalès, pouvait être d'un avis différent. Et lui aussi invoquait l'exemple de l'Angleterre. S'il se trompait, en déclarant qu'on n'y trouverait pas un seul exemple d'un ministre renvoyé sur le vœu du parlement (1), il était plus exact sur le droit de dissolution, quand il rappelait le récent désaccord qui s'était élevé entre le roi et le parlement au sujet de Pitt, et la dissolution opérée par le roi malgré la déclaration du parlement qu'il considérerait comme un traître quiconque conseillerait cette dissolution, et quand il ajoutait : « Telle est l'admirable constitution du gouvernement anglais ; tel est l'heureux effet pour la liberté publique de la prérogative de dissoudre le Parlement, que, sans désordres, sans faction, le roi garde une influence légale sur les représentants du peuple. Toutes les fois que les trois parties sont

1. *Moniteur*, t. III, p. 1215. Cf. *Journal des états généraux*, t. XVII, p. 16 et ss.

2. Je rétablis la ponctuation qui est évidemment fautive au *Moniteur*.

réunies, le peuple obéit ; toutes les fois qu'une des trois parties diffère d'opinion, le peuple juge ; chaque candidat déclare s'il est pour le roi ou pour l'opposition ; et c'est une grande tache en Angleterre que d'avoir changé de parti. Ainsi par la composition du Parlement, le vœu du peuple est légalement connu. Il est évident que la majorité étant pour le roi ou pour le peuple, l'Angleterre prononce si elle blâme les dernières mesures de la Cour ou du Parlement ».

Et enfin le même Cazalès, dans la séance du 6 avril 1791, au cours de la discussion sur l'organisation du ministère (1), revenait de nouveau sur les mêmes idées à propos de l'article sur les adresses concernant les ministres que le corps législatif pourrait adresser au roi, article qui, comme on l'a déjà vu, proposé dans le premier projet, avait été supprimé dans le deuxième et dont plusieurs membres demandaient le rétablissement. Il s'exprimait ainsi : « Vous ne voulez point que le pouvoir exécutif soit dépendant du pouvoir législatif, et c'est ce qui arriverait cependant si l'article passait tel qu'il est proposé. Le principe me paraît évident : toutes les fois que le corps législatif parle aux rois au nom du peuple, les rois sont obligés d'obéir. Mais il importe que le corps législatif n'exprime pas un vœu qui ne soit pas celui du peuple. Il est un moyen pour le distinguer.

1. *Moniteur*, t. IV, p. 402. Cf. *Journal des états généraux*, t. LI, p. 24.

C'est celui d'accorder au roi le pouvoir de dissoudre la législature. (*On murmure dans la partie gauche.*) Cette assertion excite des murmures, j'aurai cependant l'honneur, lorsqu'il s'agira du complément du pouvoir exécutif, de la proposer, en obligeant toutefois le roi à prendre les précautions nécessaires pour en rassembler sur-le-champ une autre et prendre son vœu. Si l'Assemblée veut m'accorder un moment de silence, je prouverai qu'il n'y a pas de liberté, pas de bonheur public, si le roi n'a pas ce droit... ». A quoi Chapelier répondait, du reste : « Ce n'est pas lorsque la constitution s'établit et lorsque la première législature va avoir à la défendre contre les attaques qui pourraient lui être portées que nous accorderions au roi le droit de la dissoudre. Autant vaudrait-il lui accorder celui de détruire la constitution ». Et vraisemblablement ce n'est pas que Chapelier oublie que la dissolution comporte une convocation immédiate des électeurs à l'effet de nommer une nouvelle Chambre ; mais c'est sans doute qu'il redoute que le pouvoir exécutif n'essaie d'intervenir dans les nouveaux choix.

Duport expose très exactement les principes une troisième fois, en examinant l'utilité et le but en Angleterre, à propos de la question de savoir si l'admission de cette procédure se lie à la rééligibilité des députés. Il pense d'ailleurs qu'on ne doit pas l'admettre en France, surtout parce que l'opinion n'est pas encore formée.

Les principes du droit de dissolution, sa portée et son but, notamment à propos de la question ministérielle, étaient donc bien connus de l'assemblée. Mais outre que certains doutaient, comme on l'a vu, que le moment fût opportun pour l'introduire dans la constitution française, l'assemblée qui finalement n'organisa pas la responsabilité politique, n'eut pas à se préoccuper à ce point de vue du droit de dissolution comme d'un contre-poids à lui opposer.

II

L'accord au roi du droit de dissolution fut de même proposé à l'Assemblée à propos d'une autre question, celle de la solution à donner aux conflits possibles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en matière de législation.

Le gouvernement parlementaire admet sur ce point un système très simple : le dernier mot n'est laissé ni à l'un ni à l'autre des pouvoirs, mais au peuple. Quel que soit le degré et le genre de participation à la confection des lois que les diverses constitutions, où fonctionne le gouvernement parlementaire, accordent au pouvoir exécutif, le ministère a toujours le droit caractéristique de faire dissoudre l'assemblée des députés, à charge de provoquer immédiatement de nouvelles élections, lors-

qu'il est en désaccord avec elle sur un point de législation qu'il considère comme essentiel. S'il est condamné par la nation, car, pour employer le langage politique moderne, les élections se feront sur cette question, il devra, non seulement abandonner son projet, ou cesser son opposition, mais se retirer lui-même.

L'Assemblée constituante n'accordait pas une telle importance au ministère, et sa majorité eût sans doute redouté davantage encore la dissolution, si elle eût pensé, ce qui est pourtant logique, qu'il dût en être l'ordinaire instigateur. Elle n'avait à trancher la question qu'au point de vue du roi seul. Suivant l'indication des cahiers qui prévoyaient pour la plupart la confection de la loi par le concours des Etats et du roi, elle était en majorité décidée à donner à ce dernier une certaine participation au pouvoir législatif ; en majorité aussi, elle entendait que celle-ci ne consistât que dans le droit de sanction, ou si on le prend par le côté négatif qu'il était généralement jugé comporter, dans le droit de veto, c'est-à-dire dans le droit pour le roi de refuser l'assentiment en forme qui en faisait une loi, à toute disposition, au moins non constitutionnelle, qui lui déplaisait. Il y avait donc là une source de conflits possibles avec l'Assemblée. A qui devait rester le dernier mot ?

Ni à l'un ni à l'autre, répondit-on précisément dans la théorie qui doit nous occuper : il doit appartenir au peuple convoqué à cet effet par un acte du pouvoir exécutif qui dissout l'Assemblée et ordonne de nouvelles

élections. Alexandre de Lameth s'en explique ainsi : « Par ce moyen, il sera formé une nouvelle législature, les formes prescrites auront donné à la nation le temps de s'éclairer et de s'instruire sur le danger de la loi. Par son choix, elle décidera si elle l'approuve ou les rejette : ses nouveaux représentants seront ses organes ; s'ils proposent de nouveau la loi, le roi instruit de la volonté générale devra la faire exécuter » (1).

Cette solution est évidemment la plus logique pour des hommes qui, disciples de Rousseau, estiment que la loi est l'expression de la volonté générale : si les deux pouvoirs chargés de la faire de concert ne peuvent se mettre d'accord, c'est au peuple qui les en a chargés qu'il faut s'adresser, pour connaître sa pensée. Et cependant ce système rencontre peu de partisans dans l'Assemblée constituante, et deux autres systèmes sont proposés, dont il importe de remarquer la gradation vis-à-vis du premier (2).

L'un, qui est le système dit du veto suspensif, a de commun avec celui de la dissolution l'appel direct au peuple pour trancher le conflit entre l'Assemblée et le roi. Mais le peuple ne sera pas expressément convoqué à cette intention ; c'est à l'occasion des élections ordi-

1. *Moniteur*, t. I. p. 216. — Cf. *Journal des états généraux*, t. III, p. 230.

2. J'écarte le système de ceux qui, comme Sieyès, n'admettent aucun veto, et, d'autre part, je ne considère ici la sanction que dans son rapport avec le droit de dissolution.

naires qu'il émettra son avis, soit simplement par la nomination de députés auxquels il le fera connaître, soit en se prononçant directement sur la loi, etc... car de nombreuses façons d'appliquer le principe sont indiquées.

Enfin le troisième système, celui du veto absolu, se rattache encore aux deux premiers par l'idée, qu'expriment au moins deux de ses partisans, qu'en fait c'est toujours finalement le vœu du peuple qui triomphera, et qu'à ce point de vue on peut dire que le veto ne sera jamais que suspensif (1). Mais ils pensent que ce vœu du peuple ne doit s'imposer qu'insensiblement et pour ainsi dire, invisiblement, par respect de la prérogative royale et nécessité de conserver toute la considération et l'autorité morales indispensables en pouvoir exécutif. Ils voient aussi un danger dans cet appel au peuple, que ses députés pourraient séduire facilement, en exaltant les imaginations pour des idées exagérées sur la liberté, lorsqu'ils auraient proposé des lois tendant à détruire l'autorité royale. De façon générale, ils

1. Mounier (Discours reproduit à la suite du procès-verbal de la séance du 4, p. 32) : « On l'a dit avant moi : comment ne reconnaît-on pas que le refus de la sanction royale est presque toujours suspensif par sa nature, à moins qu'il ne soit employé à défendre une prérogative constitutionnelle ? » — Et l'abbé Maury (*Moniteur*, t. I, p. 410. Cf. *Journal des états généraux*, t. III, p. 265) : « Dans un siècle éclairé, il est une puissance supérieure à toutes les autres : c'est l'opinion publique... La presse est libre, le genre humain est sauvé, il n'y aura plus de dispute. Prenez garde qu'avec un veto suspensif le peuple et le roi ne soient tyrannisés ».

pensent que le peuple a toujours assez de lumières pour discerner ceux qui méritent sa confiance, mais qu'il ne faut pas qu'il délibère lui-même (1).

Vis-à-vis de ces deux systèmes, il est manifeste que celui de la dissolution se trouvait aux prises avec de graves objections. S'il était le seul moyen de résoudre le conflit, si le roi devait user de ce droit chaque fois qu'il refuserait de sanctionner une loi, il y avait d'évidents inconvénients à donner lieu fréquemment aux agitations qui ne pouvaient manquer de s'en suivre et à appeler souvent le peuple à une activité législative. Charles Lameth cependant indiquait déjà que sans doute en fait le roi n'userait que rarement de ce droit : « La difficulté des élections ne fait pas... un obstacle ; elles deviendront faciles quand elles se feront par districts ; la dissolution des Etats deviendra très rare, la crainte de l'improbation retiendra le souverain. Une naturelle circonspection contiendra les pouvoirs dans de justes bornes » (2). Mais avant lui, Mirabeau (3), tout en se prononçant pour le veto absolu, avait indiqué que finalement l'Assemblée avait toujours des moyens d'influer sur la volonté du roi, le refus de l'impôt ou le refus de l'armée ou tous deux ensemble. Le roi était

1. *Moniteur*, t. I, p. 213.

2. *Moniteur*, t. I, 202. — Discours résumé au *Journal des états généraux*, t. III, p. 269 et s.

3. *Moniteur*, t. I, p. 202. — Discours résumé au *Journal des états généraux*, t. III, p. 22 et s.

alors forcé de convoquer une nouvelle assemblée, et si elle se prononçait dans le même sens, il était obligé de céder. Mais on voit que de même que pour Lameth, le roi n'était amené à dissoudre en fait que lorsqu'il ne voulait absolument pas céder sur une loi, de même pour Mirabeau, il n'était forcé de dissoudre l'Assemblée que quand celle-ci attachant à une loi la plus grande importance, emploierait ces moyens violents. Dans les deux cas, la dissolution devait donc s'exercer rarement et le système était ainsi soutenable.

Mais il eût suffi, sans préciser les rapports de ce droit avec l'exercice du pouvoir législatif, de l'inscrire dans la constitution, en indiquant qu'il ne pouvait s'exercer sans être accompagné d'une convocation nouvelle. Cette formule générale que proposait Mounier (1), en exposant les rapports généraux des deux pouvoirs eût réuni, sans préciser, les deux points de vue à propos desquels s'était surtout élevée la question de la dissolution, le cas de conflit ministériel et le cas de conflit législatif. Mais de même que l'Assemblée n'avait pas admis la dissolution dans le premier cas, comme nous l'avons vu, de même qu'elle la repoussa dans le second, en votant le veto suspensif, de même d'une façon générale, elle refusa finalement au roi dans la constitution le pouvoir général de dissoudre l'Assemblée (1), pénétrée sans doute de la crainte instinctive de cette procédure, dont le sens pro-

1. Discours à la suite du procès-verbal de la séance du 4 septembre, p. 13.

fond et le résultat direct sont des plus démocratiques, mais dont on s'explique d'autant mieux que l'apparence violente et autocratique dût masquer la réalité aux contemporains de Louis XVI, que sa pratique, dans notre constitution actuelle qui cependant la prévoit, paraîtrait sans doute à un assez grand nombre un coup d'état.

CONCLUSION

On a vu au cours de cette brève étude les raisons diverses pour lesquelles les éléments du gouvernement parlementaire avaient été, l'un après l'autre, repoussés par l'Assemblée constituante. Mais, à le considérer dans son ensemble, n'y avait-il pas une raison générale qui rendait presque impossible son établissement à cette date ? Elle me semble se présenter naturellement à l'esprit ; si l'on envisage la conception intime de ce gouvernement et ses conditions de fonctionnement, et d'autre part la situation politique en 1789.

I

Ce gouvernement apparaît historiquement comme l'organisation de la liberté politique sous le couvert des vieilles formes gouvernementales de la monarchie absolue. Il réalise au profit de la nation et au détriment du roi, un réeilet presque total déplacement de pouvoirs, tout en conservant nominalement les prérogatives

royales. Je rappelle en deux mots ces oppositions de la forme et du fonds. Le roi continue de choisir ses ministres : en fait, le choix lui est dicté par la présentation indirecte des chambres législatives. Il continue de les révoquer ; en fait, il ne peut le faire que sur l'indication indirecte des chambres, si les ministres ne se hâtent pas de les prévenir en lui remettant leur démission. Nommant et révoquant ses ministres, il a le droit d'orienter, comme il le veut, sa politique générale : en fait, ses ministres lui étant imposés lui imposent nécessairement, puisqu'ils sont responsables, la politique qu'ils représentent. Enfin il peut dissoudre l'assemblée populaire ; mais, comme toute dissolution doit être désormais accompagnée d'une convocation nouvelle, ce n'est plus un moyen normal pour un roi absolu, de se débarrasser d'une assemblée convoquée par nécessité et qui ne donne pas le concours qu'on en attendait, mais seulement un moyen constitutionnel de s'enquérir des vœux du peuple, auxquels il faut alors céder.

A ce système compliqué, à cette façon subtile de voiler sous les vieilles formes la suprématie nouvelle des assemblées élues, on peut bien du reste trouver après coup certains avantages, dont le principal est de sauvegarder le prestige nécessaire du pouvoir exécutif. On peut même, organiser une république d'après ce modèle, comme l'a fait notre constitution de 1875. Mais, manifestement, dans ses origines, le système n'est point une œuvre de construction rationnelle, mais bien

plutôt de transaction, de conciliation historique, lentement réalisée au cours de la longue lutte du peuple contre le roi pour la liberté politique : ainsi en est-il de la constitution parlementaire, type, de la constitution anglaise.

Et c'est ce qui explique, en même temps que la complexité et l'apparente incohérence du système, son fonctionnement satisfaisant. Au cours des luttes qui les ont mis aux prises avec le parlement, les rois ont senti la force de ce dernier, et c'est sous la pression des circonstances, que peu à peu ils se sont vus contraints de n'user plus que dans un sens déterminé et d'une façon de plus en plus restreinte de leurs prérogatives restées théoriquement intactes (1). Dépossession lente, dépossession graduelle et reconnue inévitable successivement dans chacun de ses détails, ce sont d'excellentes conditions pour que le roi pratique sincèrement le nouveau régime sans qu'aucune loi précise l'y force. Il s'ensuit qu'on n'a pas contre lui de défiance instinctive, prête à englober les ministres, en raison de leur situation, même quand ils sont pris dans le sein de l'assemblée législative. On est alors en présence d'un gouvernement où la liberté politique est pleinement assurée par le contrôle que l'assemblée exerce sur le pouvoir exécutif et l'orientation générale

1. Voyez le tableau résumé des progrès du gouvernement parlementaire en Angleterre, dans Esmein, *Cours de Droit constitutionnel*, p. 100.

qu'elle lui impose, mais où d'autre part ce dernier conserve dans le détail des affaires l'indépendance nécessaire, sans être constamment harcelé par une opposition soupçonneuse.

II

Les conditions qui s'étaient réalisées et qui allaient continuer de se réaliser dans l'histoire d'Angleterre, elles faisaient totalement défaut en France. Les éléments du gouvernement parlementaire s'y présentaient comme des nouveautés. Quelle impression pouvaient-ils faire sur les deux parties en cause ?

Sur le roi d'abord ? « Louis XVI, on l'a souvent dit, si Dieu l'avait fait naître dans un pays régi par la constitution anglaise, eût été le modèle des rois constitutionnels. Il n'en est pas moins vrai qu'élevé dans des idées fort différentes, il regardait cette forme de gouvernement comme attentatoire aux prérogatives légitimes de la royauté et aux droits qu'il tenait de ses pères... Sans avoir le goût du pouvoir absolu, il en professait donc les maximes, et c'est en sa présence, d'accord avec lui, que, dans la séance royale du 17 novembre 1787, le chancelier Lamoignon déclarait solennellement « qu'au roi seul appartient la puissance souveraine dans le royaume et que le pouvoir législatif réside dans sa per-

sonne sans limite et sans partage » (1). Et c'était à lui qu'il se fût agi de faire accepter un système, qui l'eût dépouillé de toute la réalité du pouvoir, s'il l'eût pratiqué conformément aux usages. Qu'il pût se prêter de bonne grâce à une telle transformation, son passé donc permettait déjà d'en douter. L'assemblée eût de meilleures raisons encore de ne pas le croire : ce furent les déclarations mêmes du roi à la séance du 23 juin. En autorisant sur certains points la délibération en commun, il en excluait, outre la question des privilèges, celle de la constitution des prochains états généraux. « Si l'Assemblée refusait de seconder le roi, il était résolu à se considérer comme le représentant unique de ses peuples et à faire seul le bien de la France ». Il ne paraissait donc même plus admettre la périodicité des états généraux. Puis était venue la concentration des troupes autour de Paris et Versailles, et la défiance et l'inquiétude avaient gagné les esprits les plus modérés.

Louis XVI donc, placé subitement en face de revendications nouvelles, montrait manifestement par sa conduite combien peu il était disposé à adopter celles qui avaient une portée constitutionnelle. Il en résulta nécessairement que l'Assemblée mise en défiance (2), ne crut pas pouvoir se prêter à la collaboration qu'exige le gou-

1. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*.

2. Beaucoup moins du reste contre le roi que contre la cour dont l'assemblée pensait assez justement qu'il subissait l'influence : mais le résultat était le même.

vernement parlementaire, dans la crainte qu'on n'usât contre elle de la force qu'elle aurait ainsi donnée au pouvoir exécutif. Dans le refus de laisser les ministres siéger à l'Assemblée, dans celui de laisser les députés arriver au ministère, il y a la crainte que le pouvoir exécutif ne corrompe ainsi le pouvoir législatif au détriment de la liberté. Dans le refus au roi du droit de dissolution, il y a la crainte qu'il n'en use pour reconquérir le pouvoir absolu. Et sans doute, à l'échec du gouvernement parlementaire en France en 1789, il y a d'autres raisons qui ont été relevées au cours de ce travail. Mais il importait de signaler en terminant cette raison capitale que le gouvernement parlementaire est un gouvernement de transaction et qu'entre les deux adversaires également convaincus de leur bon droit et de leur force, qu'étaient en 1789 le pouvoir royal et l'Assemblée constituante une transaction ne pouvait que difficilement aboutir.

Vu par le Président,

E. CHÉNON.

Vu par le Doyen,

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le gouvernement parlementaire et les écrivains politiques du xviii ^e siècle.....	7
I. Montesquieu.....	8
II. De Lolme.....	17
III. Rousseau.....	20
IV. Mably.....	21
V. Siéyès.....	27

DEUXIÈME PARTIE

Le gouvernement parlementaire et les cahiers des états généraux.	29
I. La question des ministres.....	32
II. Le droit de dissolution.....	42

TROISIÈME PARTIE

Le gouvernement parlementaire et l'Assemblée constituante.	
CHAPITRE PREMIER. — La question des ministres.....	45
CHAPITRE II. — La question des ministres (<i>suite</i>).....	73
CHAPITRE III. — Le droit de dissolution.....	106
I. La dissolution et la question ministérielle.....	107
II. La dissolution et les divergences législatives.....	112

CONCLUSION

I. Le gouvernement parlementaire, gouvernement de trans- action.....	119
II. — Cause générale de son échec en 1789.....	121

